

المركز القانوني للبنك المركزي دراسة مقارنة في البلاد العربية

دكتور ماجد راغب الحلو
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
والكويت .

مقدمة

البنك المركزي هو المصرف الذي يتولى إصدار العملة النقدية للدولة ،
وأداء العمليات المصرفية للحكومة ، والإشراف على سلامة النظام النقدي
والائتماني والمصرفي بما من شأنه المساهمة في تنظيم الاقتصاد القومي .

ولا شك في أهمية البنك المركزي كأحدى إدارات الدولة العصرية . تلك
الأهمية المستمدة من وظائفه الضرورية لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية
في الدولة ، واللازمة لتيسير سبل التعامل المالي بين الناس على أساس من
الانضباط وبحد أدنى من الاستقرار والائتزان . وتلك الأهمية التي جعلت من
البنك المركزي ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها . فلا يكاد يخلو بلد من بلاد العالم

من بنك مركزي يقوم بوظائفه الهامة في خدمة اقتصاده الوطني (١) .

ولا شك أن دراسة البنك المركزي دراسة متكاملة وافية تتطلب البحث أولا في نظام هذا البنك كما وضعته القوانين التي تحكمه ، سواء من حيث اختصاصاته المتعددة ، أم العاملين فيه ، أم أمواله ، أم أساليب إدارته ، أم علاقته بحكومة الدولة . وإذا كانت دراسة نظام البنك المركزي على هذا النحو تفيد في إصلاح شأنه وزيادة كفاءته في أداء مهامه — تلك المهام التي تدخل دراستها الآن في إطار القانون المالي أو علم المالية العامة — فإنها تفيد كذلك في بيان طبيعة البنك المركزي وتكييفه من الناحية القانونية بتصنيفه ضمن إحدى الطوائف أو الفئات القانونية المعروفة . فبهذه الدراسة يتضح ما إذا كان البنك المركزي يعتبر مرفقا عاما من مرافق الدولة ، إداريا كان أم اقتصاديا ، ويظهر ما إذا كان هذا البنك مجرد إدارة من إدارات الدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية أو الحكومية ، أم أنه شخص معنوي عام يصدق عليه وصف الهيئة العامة أو المؤسسة العامة . والوقوف على الطبيعة القانونية للبنك المركزي يسمح عند اللزوم بالرجوع إلى النظام القانوني للفئة أو الطائفة القانونية التي ينتمي إليها لتفسير نصوص قانون البنك وحسن فهمها على وجهها الصحيح ، وتكملتها عند النقص أو القصور وسد ما بها من ثغرات .

وسوف لا نتعرض في هذا البحث القصير لدراسة البنك المركزي من الوجهة المالية التي يعنى بها أو يتكفل بها علم المالية العامة إلا بالقدر اللازم لدراسته من الوجهة القانونية كإدارة من إدارات الدولة تدخل دراسنها من حيث نظامها القانوني وطبيعتها في إطار القانون الإداري .

وتتماثل أنظمة البنوك المركزية إلى حد كبير في مختلف دول العالم . وسوف تدور دراستنا أساسا حول هذه البنوك في البلاد العربية . ومع التشابه الكبير بين قوانين البنوك المركزية في هذه البلاد ، رأينا أن نتخذ من قانون البنك المركزي المصري أساسا لهذه الدراسة ، مع المقارنة أو الإشارة عند اللزوم إلى نصوص القوانين المقابلة في البلاد العربية الأخرى .

(١) راجع : دكتور محمد زكي شافعي : مقدمة في النقود والبنوك — ١٩٦٩ — ص ٢٦٤ وما بعدها .

ويحكم البنك المركزي في مصر الان القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الذي ينص في مادته الاولى على أن « البنك المركزي المصري شخصية اعتبارية عامة مستقلة ، يقوم بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والاشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة للدولة بما يساعد على تنمية الاقتصاد القومي ودعمه واستقرار النقد المصري .. » وينظم البنك المركزي في الكويت القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ الذي يقضي في المادة ١٣ منه بأن « تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى بنك الكويت المركزي .. » (٢) . وتكاد قوانين البلاد العربية المنظمة لبنوكها المركزية تتفق كلها فيما جاء بها من احكام ، اللهم الا بخصوص ما قضت به المادة السادسة من قانون مؤسسة النقد العربي السعودي رقم ٢٣ لسنة ١٣٧٧ هجرية من أنه « لا يجوز لمؤسسة النقد العربي (البنك المركزي) ... (١) مباشرة أي عمل يتعارض مع قواعد الشريعة الاسلامية السحاء ، فلا يجوز لها دفع أو قبض فائدة على الاعمال ... » (٣) . ونعم القوانين ما حافظت على احكام الشريعة الغراء ، واستلهمت مبادئها من قانون السماء .

ونوالي عرض موضوع بحثنا فيما يلي في بحثين :

المبحث الاول : نظام البنك المركزي

المبحث الثاني : طبيعة البنك المركزي

المبحث الاول

نظام البنك المركزي

وضع القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ بشأن البنك المركزي والجهاز المصري في مصر نظاما قانونيا معيناً للبنك المركزي المصري ، بين فيه اختصاصاته ، ومركز موظفيه وأمواله ، وأساليب ادارته ، فضلا عن علاقته

(٢) راجع : الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي - ١٩٦٩ - ص ١٧٢، ١٧٣ .

(٣) راجع : قوانين المصارف والائتمان في الدول العربية - مركز الوثائق الادارية بالمنظمة العربية للمعلوم الادارية - ١٩٧٢ .

بالحكومة وما تملك ازاءه من سلطات . وتتولى بحث هذه المسائل — مع المقارنة عند وجود مقتضى — على النحو التالي :

المطلب الاول : اختصاصات البنك .

المطلب الثاني : موظفو البنك .

المطلب الثالث : اموال البنك .

المطلب الرابع : اساليب ادارة البنك .

المطلب الخامس : سلطات الحكومة على البنك .

المطلب الاول

اختصاصات البنك

للبنك المركزي في كل بلاد العالم اختصاصات يتولاها متماثلة ، وتواعد تحكمه متشابهة (٤) ، مع عدم انكار اثر اختلاف الظروف الاقتصادية لكل بلد على هذه الاختصاصات وتلك القواعد .

وقد ركزت المادة الاولى من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ اختصاصات البنك في عبارة موجزة فقالت : « البنك المركزي . . يقوم بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والاشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة للدولة بما يساعد على تنمية الاقتصاد القومي واستقرار النقد المصري » (٥) .

وعددت المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ بشأن النقد وبنك الكويت المركزي اختصاصات البنك بصورة أكثر تفصيلاً

(٤) راجع : الدكتور عبد المنعم البيه : النقود والمصارف — ١٩٧٠ — ص ٢٠١ وما بعدها .

(٥) ويتخذ البنك التدابير المناسبة لمكافحة الاضطرابات الاقتصادية او المالية العامة والمحلية .
ولذلك طبقا لما جاء بالفقرة (ج) من المادة السابعة من قانون البنك .

وايضاحا (٦) .

ويمكن ايجاز وظائف او اختصاصات البنك المركزي بصفة عامة فيما يلي :

- اصدار العملة النقدية .
- العناية بالسياسة النقدية والائتمانية .
- مراقبة البنوك ومعاونتها .
- تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة .

١ — اصدار العملة النقدية :

أصبح التعامل المالي في العصر الحديث يتم بين الناس عادة عن طريق استخدام النقود ، وذلك بعد أن ولت عصور المقايضة والتعامل بالذهب . وأصبح من أهم وظائف الدولة اصدار العملة وتأمين سلامتها وتسهيل تداولها . ولا شك في أهمية هذه الوظيفة ولزومها لانتظام حياة الناس الاقتصادية والاجتماعية ، كما لا شك في أهمية العملة النقدية ، لأنها وإن لم يكن لها قيمة ذاتية فإنها أصبحت تمثل قيمة قانونية لاعتراف القانون لها بقوة ابراء غير محدودة ، وقيمة حقيقية نظرا لامكان استخدامها في شراء مختلف القيم المالية .

وتعهد الدول بوظيفة اصدار العملة عادة الى بنوكها المركزية التي تحتكر القيام بها . وقد كانت وظيفة اصدار النقد أقدم وظائف البنك المركزي ظهورا ،

(٦) ونصها كالآتي : « اغراض البنك المركزي هي :

- ١ — ممارسة امتياز اصدار العملة لحساب الدولة .
- ٢ — العمل على تأمين ثبات النقد الكويتي وعلى حرية تحويله الى العملات الأجنبية الأخرى .
- ٣ — العمل على توجيه سياسة الائتمان بما يساعد على التقدم الاقتصادي والاجتماعي وزيادة الدخل القومي .
- ٤ — مراقبة الجهاز المصرفي في دولة الكويت .
- ٥ — القيام بوظيفة بنك الحكومة .
- ٦ — تقديم المشورة المالية للحكومة » .

ونقطة الانطلاق في التطور الذي أدى الى قيام البنك المركزي بنظامه ووظائفه المعروفة الان (٧) . وتنص المادة السادسة عشرة من القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ في مصر على أن « يكون للبنك المركزي وحده امتياز اصدار أوراق النقد ، ويحدد وزير المالية والاقتصاد — بعد أخذ رأي البنك — فئات أوراق النقد التي يجوز اصدارها واتساعها ورسمها وغير ذلك من المواصفات . ويجب أن تحمل هذه الاوراق توقيع محافظ البنك المركزي » . وتقضي المادة الرابعة من قانون النقد والبنك المركزي الكويتي رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ بأن « اصدار النقد امتياز مقصور على الدولة ، يمارسه البنك المركزي دون سواءه . ويخطر على أية جهة أخرى خلاف البنك المركزي أن تصدر أو تضع في التداول أوراقا أو مسكوكات نقدية أو أي سند أو صك يستحق الدفع لحامله عند الطلب ويمكن تداوله كعملة قانونا ، وذلك بقصد استعمال هذه الوسائل كأداة دفع بدلا من النقد الصادر طبقا لاحكام هذا القانون . ويعاقب كل من يخالف احكام هذه المادة بالعقوبات المقررة في قانون الجزاء لتقليد أوراق النقد أو تزيف المسكوكات » .

ويجب أن يقابل أوراق النقد المتداول ، وبقدر قيمتها غطاء أو رصيد مكون من الذهب والنقد الاجنبي والصكوك الاجنبية والحكومية والاوراق التجارية

(٧) وقد كانت البنوك التجارية في الماضي تقوم باصدار سندات قابلة للصرف بالذهب ، ويتم تداولها باعتبارها نقودا تتمتع بالقبول العام نتيجة الثقة في هذه البنوك . وكانت البنوك تقوم باصدار السندات الورقية بكميات تفوق ما لديها من معادن نفيسة ، وتحقق ربحا وافرا من غطاء الاصدار . ونظرا لحساسية موضوع اصدار النقود وآثاره الخطيرة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، ونظرا لضرورة توحيد العملة المتداولة والمجهة المصدرة لها وتأكيد الثقة فيها والسيطرة على حجم الائتمان ، ورغبة من الدولة في المشاركة أو الاستئثار بأرباح الاصدار ، فقد تدخلت الدولة لتنظيم عملية اصدار النقد وعهدت بذلك الى احد البنوك ، ووضعت التنظيمات والقيود اللازمة لممارسة حق الاصدار بما يضمن عدم مغالاة البنك المركزي في الاصدار مما يؤدي الى تعريض التوازن الاقتصادي للخطر .

راجع : الدكتور زين العابدين ناصر : مقدمة لدراسة التحليل الاقتصادي الكلي — النقود والبنوك والنظم النقدية — ١٩٧٣ — ص ١٠٠ وما بعدها .

القابلة للخصم (٨) .

وتنص القوانين عادة على أن يكون لاوراق النقد التي يصدرها البنك المركزي قوة ابراء غير محدودة في الدولة (٩) .

٢ — العناية بالسياسة النقدية والائتمانية :

تقتضي المصلحة الاقتصادية للدولة أن تتمتع قيمة وحدتها النقدية بقدر من الثبات والاستقرار . وذلك لتحقيق عدة أهداف أهمها المحافظة على سعر الصرف ، وثبوت مستوى الدخل الحقيقية ، ورفع مستوى العملة ، وزيادة حجم الدخل القومي . فمن المعروف أن تقلب قيمة العملة — انخفاضاً أو ارتفاعاً — يمكن أن يربط آثاراً سيئة على النظام الاقتصادي للدولة . فانخفاض قيمة العملة يؤدي الى التضخم وزيادة أسعار السلع والخدمات ، كما أن ارتفاع قيمة العملة يؤدي عادة الى تعديل ميزان المدفوعات في غير صالح الدولة ، اذ من شأنه تقليل الصادرات وزيادة الواردات . ومن المصلحة الاكيدة للدولة الاحتفاظ بنوع من التوازن بين قيمة العملة الوطنية وقيمة العملات الاجنبية .

وتنص قوانين بعض الدول على تقويم وحدة عملتها أو تحديد قيمتها على أساس الذهب . من ذلك ما قضت به المادة الثانية من قانون النقد الكويتي رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ من أنه « تعادل قيمة الدينار ٢٨٨٢٨٠٢٨ جراماً من الذهب الخالص . ويجوز في الظروف العاجلة تغيير سعر التعادل بمرسوم ، بعد أخذ رأي محافظ البنك المركزي » .

ويلعب البنك المركزي دوراً هاماً في تحقيق نوع من الثبات أو الاستقرار النسبي للعملة الوطنية . ولدور البنك في الاصدار ارتباطاً بفكرة السيطرة على

(٨) راجع المادة ١٨ من قانون البنوك والائتمان المصري رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ .

والمادة ١٢ من قانون النقد الكويتي رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ .

(٩) ظهرت مؤسسة الاصدار في مصر عام ١٨٩٨ حين اعطى البنك الاهلي المصري — الذي كان مؤسسة خاصة في ذلك الوقت — امتياز اصدار اوراق نقد قابلة للصرف بالذهب . وفي عام ١٩١٤ اصبحت اوراق النقد نقوداً قانونية غير قابلة للصرف بالذهب . راجع : الدكتور زين العابدين ناصر — المرجع السابق — ص ١٠٧ .

حجم النقود القانونية المتداولة ، كما أن حجم النقود المصدرة يرتبط بدوره بموضوع على جانب كبير من الاهمية وهو قدرة البنوك التجارية على خلق نقد الودائع (١٠) . وللبنك المركزي وسائل متعددة للمحافظة على ثبات قيمة العملة . من هذه الوسائل التعامل في السوق المفتوحة . وتقضي المادة ٥١ من القرار بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ في مصر بأنه « يجوز للبنك (المركزي) ان يتعامل بالشراء أو البيع في السوق المفتوحة في الاوراق الحكومية المصرية والاوراق المضمونة من الحكومة والسندات التي يعينها مجلس ادارته والكبيالات والسندات الاذنية وغيرها من الاوراق التجارية . وتعتقد هذه العمليات بقصد زيادة أو انقاص الاموال التي تتداولها البنوك التجارية أو غيرها وفقا لسياسة النقد والائتمان » . كما يتولى البنك المركزي تنفيذ القوانين والانظمة الخاصة برقابة تحويل النقد (١١) .

ويقوم البنك المركزي بدور هام في توجيه سياسة الائتمان والاشراف على تنفيذها وذلك لكي يظل الائتمان على المستوى المطلوب دون افراط أو تفريط . اذ قد يترتب على سخاء البنوك في الاقتراض أو الاستثمار زيادة في عرض وسائل الدفع مما يؤثر على القوة الشرائية للنقود وعلى مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة . فيتدخل البنك المركزي بوسائل متعددة للتقليل من حجم الائتمان وكمية النقود السائلة المعروضة بقصد المحافظة على القدر المعقول من ثبات القوة الشرائية للنقود ، ورد الائتمان الى حجمه المناسب . وقد يحدث على العكس من ذلك أن يقل الائتمان أو تحدث أزمات نقدية ، فيتدخل البنك المركزي للتخفيف من حدة الضائقة وتوسيع اطار الائتمان . وتنص المادة ٥٠ من قانون البنوك والائتمان المصري على أنه « يجوز للبنك المركزي في حالة نشوب اضطراب مالي أو طارئ آخر يؤثر في ثبات حالة الائتمان أو يدعو الى مواجهة احتياجات ضرورية في السوق المالية أن يقدم للبنوك قروضا استثنائية بضمان أي أصل من أصولها يعينه مجلس ادارة البنك ، على أن تخضع هذه القروض من حيث آجالها واستحقاقها والشروط الأخرى للقواعد التي يقررها المجلس المذكور » .

(١٠) الدكتور زين العابدين ناصر — المرجع السابق — ص ١٠٧ وما بعدها

(١١) راجع المادة رقم ٣٣ من قانون النقد الكويتي رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٨ .

ولا تقتصر رقابة البنك المركزي على الائتمان على التأثير في كميته فقط وانما تمتد لتشمل رقابة كيفية على نوعيته كذلك بما يتفق وتحقيق السياسة العامة للدولة . وتنص الفقرة (ا) من المادة السابعة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ على وظيفة البنك المركزي في « التأثير في توجيه الائتمان من حيث كميته ونوعه وسعره بما يكفل مقابلة الحاجات الحقيقية لمختلف نواحي النشاط الاقتصادي » . كما تنص الفقرة (د) من نفس المادة على اختصاص البنك المتصل « بتحديد أسعار الخصم وأسعار الفائدة الدائنة والمدينة على العمليات المصرفية حسب طبيعة هذه العمليات وآجالها ومقدار الحاجة اليها وفقا لسياسة النقد والائتمان دون التقيد بالحدود المنصوص عليها في اي تشريع آخر » .

٣ - مراقبة البنوك ومعاونتها :

يتولى البنك المركزي الرقابة على البنوك والاشراف على تأسيسها وادارتها بما يكفل سلامة مركزها المالي ، سواء كانت مملوكة للدولة او مشتركة او فروعا لبنوك اجنبية او خاصة . وللبنك المركزي حق الاطلاع في اي وقت على دفاتر وسجلات البنوك بما يكفل الحصول على البيانات والايضاحات التي يرى انها تحقق اغراضه . ويحصل هذا الاطلاع في مقر كل منها ، ويقوم به مفتشو البنك ومعاونوهم الذين يندبهم محافظ البنك المركزي لهذا الغرض من قائمة معتمدة من وزير الاقتصاد . ويبلغ البنك المركزي نتائج التفتيش وتوصياته في شأنها الى وزير الاقتصاد (١٢) .

وللبنك المركزي تحديد نسبة ونوع الاموال السائلة التي يجب ان تحتفظ بها البنوك التجارية ، وتعيين الوجوه التي يمتنع على البنوك التجارية استثمار الاموال فيها . كما يجب على كل بنك تجاري ان يحتفظ بالبنك المركزي وبدون فائدة برصيد دائن بنسبة معينة مما لديه من الودائع التي يعينها البنك المركزي (١٣) . واحتفاظ البنوك بقدر من الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي يمكنه من مزاولة سلطاته في الرقابة على الائتمان . فضلا عن تحقيق مزايا جميع الارصدة الحاضرة للنظام المصرفي في مكان واحد ، مما

(١٢) راجع المادة التاسعة من قانون البنك المركزي المصري .

(١٣) راجع المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون البنوك والائتمان المصري رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ .

ييسر حسن استعمالها (١٤) . وتنص بعض القوانين صراحة على حق البنك المركزي في أن يصدر للبنوك المرخصة أوامر أو تعليمات لأغراض تنظيم كمية القروض والتسهيلات الائتمانية الأخرى . وذلك كقانون البنك المركزي الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ في المادة ٤٤ منه .

ويتولى البنك المركزي فضلا عن ذلك معاونة البنوك التجارية في حالات الحاجة بوصفه بنك البنوك والمقرض الأخير للنظام الائتماني . ويتصل واجبه كمقرض آخر بمسؤوليته في رقابة البنوك التجارية ، اذ قد يرجع وقوع البنك التجاري في الضيق المالي الى تقصير البنك المركزي في رقابته . ويقوم البنك المركزي بمبادلة بعض الأصول التي تقدمها البنوك التجارية بأوراق نقدية . او بعبارة أخرى يقوم باعادة خصم الاوراق التجارية والمالية للمصارف والمنشآت المالية والسماسرة . ويحدد البنك المركزي انواع الأصول التي يقبل اعادة خصمها ليدفع البنوك التجارية الى الاحتياط وتحري الدقة في منح

(١٤) كما يقوم البنك المركزي المصري — طبقا للفقرة (ح) من المادة السابعة من قانونه بإجراء التنسيق بين اللوائح والقرارات المتعلقة بنظم العاملين في بنوك القطاع العام واعتمادها . وبناء على اقتراح محافظ البنك المركزي يرشح وزير الاقتصاد رؤساء واعضاء مجلس ادارة بنوك القطاع العام ، وتصدر بتعيينهم قرارات من رئيس الجمهورية . وذلك طبقا لنص المادة ١٨ من قانون البنك المركزي .

وتخول المادة ٢٢ من القانون المذكور مجلس ادارة البنك المركزي سلطات الجمعية العمومية بالنسبة لبنوك القطاع العام وذلك فيما يتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) اقرار الميزانية العمومية وحساب الارباح والخسائر وتوزيع الارباح .

(ب) الترخيص للبنك باستخدام المخصصات في غير الأغراض المخصصة لها في ميزانية البنك .

واكدت المادة ٢٣ اختصاص مجلس ادارة البنك المركزي باعتماد موازنات بنوك القطاع العام ، وجعلت قراره في هذا الشأن نهائيا . فضلا عن ذلك فقد اجازت المادة ٢٠ لمجلس ادارة البنك المركزي أن يصدر قواعد عامة للرقابة على بنوك الاستثمار والاعمال وفقا لاحكام القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ . ويقصد بهذه البنوك تلك التي تباشر عمليات تتصل بتجميع وتنمية المدخرات لخدمة الاستثمار ، وفقا لخطط التنمية الاقتصادية وسياسات دعم الاقتصاد القومي (المادة رقم ١٧) .

الائتمان ويخضع عملية الائتمان لمعايير منضبطة (١٥) . كما يتولى البنك المركزي الاشراف على عمليات المقاصة بين البنوك وتسوية الحسابات المتخلفة عنها خصما على ما للبنوك لديه من أرصدة دائنة .

٤ - تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة :

يقوم البنك المركزي بمزاولة العمليات المصرفية للحكومة والاشخاص الاعتبارية العامة الاخرى ، والتحويل الداخلي والخارجي . ويمتنع عليه مزاولة هذه العمليات لغير الهيئات المذكورة (١٦) . وللبنك المركزي دور ملحوظ في المساهمة في تدبير الائتمان الخارجي للوفاء بمتطلبات خطط التنمية ودعم الاقتصاد القومي . وتحفظ الحكومة بحسابها لديه ، وعن طريقه تتم مدفوعاتها . ويقدم للحكومة قروضا قصيرة الاجل في حالات العجز المؤقت أو الموسمي للميزانية ، وقروضا استثنائية في حالات الضرورة كالازمات والحروب . كما يتولى اصدار القروض العامة وخدمتها (١٧) .

وتنص المادة ١٣ من القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ في مصر على أن « يقوم البنك (المركزي) بأعمال مصرف الحكومة ولا يتقاضى أي اجر عن الخدمات التي يؤديها لها » .

وفضلا عن ذلك يقوم البنك المركزي بإدارة احتياطات الدولة من الذهب والنقد الاجنبي (١٨) . ويحقق البنك المركزي ميزة حشد الارصدة الحاضرة للنظام المصرفي في الدولة في مجمع واحد . ويضع البنك المركزي خبرته المالية والنقدية وعلاقاته بقطاعات الاقتصاد المختلفة في خدمة الحكومة فيقدم لها النصح والمشورة في الامور المتعلقة بالمسائل المالية والاقتصادية على وجه العموم .

(١٥) الدكتور زين العابدين ناصر - المرجع السابق - ص ١١٠ .

(١٦) المادة الثالثة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ .

(١٧) وتنص المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ سالف الذكر في فقرتها الاخيرة على « تعيين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك ، وذلك وفقا لحالة النقد والائتمان السائدة وقت تقديمها » .

(١٨) راجع الفقرة (و) من المادة السابعة من قانون البنك المركزي المصري .

وتنص الفقرة (ز) من المادة السابعة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ على أن يقوم البنك المركزي بالاشتراك في اعداد الموازنة النقدية للدولة وتنفيذها في اطار السياسة العامة التي تضعها وزارة المالية بالاتفاق والتعاون مع وزارات الاقتصاد والتخطيط والتموين . كما تنضي المادة الثالثة عشرة من نفس القانون بأن « يقدم البنك تقريرا سنويا لمجلس الشعب عن الاوضاع النقدية والاثمانية في جمهورية مصر العربية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية » .

المطلب الثاني

موظفو البنك

غالبا ما يتمتع موظفو البنك المركزي — بل وغيره من البنوك بصفة عامة — بنظام قانوني خاص يحكمهم ، يتفق وطبيعة عملهم ، ويهدف الى حسن قيامهم بمهامهم . وتنص المادة السابعة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ في فقرتها ي ، ك على أن يتولى مجلس ادارة البنك اعتماد الهيكل التنظيمي للبنك بناء على اقتراح المحافظ ، واصدار اللوائح المتعلقة بنظم العاملين ومرتباتهم واجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم في الداخل والخارج . ولا يتقيد مجلس ادارة البنك فيما يصدره من قرارات بهذا الشأن بالنظم والقواعد المنصوص عليها بقانون العاملين المدنيين بالدولة او بقانون العاملين بالقطاع العام .

ونظرا لان القانون ينص في مادته الاولى على أن « البنك المركزي المصري شخصية اعتبارية عامة مستقلة . . » ، فان موظفي البنك يعتبرون بناء على ذلك من الموظفين العموميين . ولا يغير من ذلك عدم خضوعهم لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، ووجود قانون خاص ينظم شئونهم . اذ ينص قانون العاملين نفسه على عدم سريان احكامه « على العاملين الذي تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات » وهو ما قضت به المادة الاولى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، بعد أن قضت في بندها الثاني بأن تسري احكامه على « العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم » .

وجدير بالذكر أن العاملين في بنوك القطاع العام — رغم عدم اعتبارهم من الموظفين العموميين طبقا لما استقر عليه الرأي الراجح في الفقه والقضاء — يخضعون للوائح مشابهة لتلك التي يخضع لها موظفو البنك المركزي . وتنص الفقرة (ح) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ على أن يختص مجلس إدارة كل بنك من بنوك القطاع العام بوضع « اللوائح المتعلقة بنظم العاملين ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم في الداخل والخارج » وذلك أيضا دون التقيد بالقواعد والنظم المنصوص عليها في قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون العاملين بالقطاع العام . بل ويقوم البنك المركزي بالتنسيق بين لوائح هذه البنوك واعتمادها ، طبقا لما قضت به الفقرة (ح) من المادة السابعة من هذا القانون .

المطلب الثالث

أموال البنك

من المعلوم أن الاموال المملوكة للدولة أو لغيرها من اشخاص القانون العام نوعان : أموال عامة وأموال خاصة . أما الاموال العامة فهي الجانب من هذه الاموال المخصص للنفع العام . والمقصود بالتخصيص للنفع العام أن يكون المال مخصصا لخدمة الجمهور مباشرة أو مخصصا لخدمة المرافق العامة (١٩) . والاموال العامة لها احكامها الخاصة التي أهمها عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم طبقا لحكم المادة ٨٧ من التقنين المدني المصري . وذلك فضلا عن الحماية الخاصة التي حمى بها المشرع هذه الاموال من الاعتداءات التي قد تقع عليها ، سواء في قانون العقوبات أو في قوانين خاصة (٢٠) .

(١٩) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ واحكام القانون الاداري — ١٩٧٥ — ص ٥٢٣ .

(٢٠) اضاف المشرع على الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو لأحد الاشخاص العامة حماية لم تعد تقل عن الحماية المقررة للاموال العامة . فنصت المادة ٩٧ من التقنين المدني بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ على انه « لا يجوز تملك الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة (قبل الفائها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) أو للهيئات العامة وشركات

أما الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام فهي تلك الاموال المملوكة لها وغير المخصصة للنفع العام . وتدار هذه الاموال بأساليب القانون الخاص ، ويجوز التصرف فيها والحجز عليها ، وتخضع المنازعات المتصلة بها للقضاء العادي .

وتنص المادة الرابعة من قانون البنك المركزي المصري على أن « تعتبر أموال البنك أموالاً خاصة » . وكان من الطبيعي أن يورد القانون مثل هذا النص ، لأن البنك المركزي يتولى مزاولة العمليات المصرفية للحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى والتمويل الداخلي والخارجي وعمليات الائتمان . وكثيراً ما يقوم البنك المركزي في ممارسة نشاطه بضمان أو كفالة الحكومة أو الأشخاص العامة الأخرى لدى الدائنين ، سواء في الداخل أو في الخارج . وهو لا يستطيع القيام بهذا الدور ولن يقبل الدائنون ضمانه أو كفالته إذا كانت أمواله من الاموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها .

غير أن علاقة وطيدة توجد بين ميزانية الدولة وبين ميزانية البنك المركزي وميزانيات بنوك القطاع العام إذ نصت المادة ٢٣ من قانون البنك المركزي المصري ، في فقرتها الأخيرة على أن « يؤول صافي أرباح هذه البنوك إلى الخزانة العامة للدولة ، وذلك بعد اقتطاع ما يتقرر تكوينه من احتياطيّات » . وذلك بعد أن قررت المادة المذكورة أن الموازنة العامة للدولة لا تشمل الموارد

القطاع العام غير التابعة ليهما والاقواق الخيرية أو كسب أي حق عيني على هذه الاموال بالتقادم .

ولا يجوز التعدي على الاموال المشار اليها بالفقرة السابقة . وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق ازالة التعدي اداريا » .

وقضى القرار بقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧١ المعدل لقانون الحجز الاداري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ « ما يكون مستحقاً للأشخاص الاعتبارية العامة والشركات الزراعية » للديون التي يجوز تحصيلها بطريق الحجز الاداري .

ولما صدر قانون حماية الاموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ لفرض عقوبة جنائية على المعتدين على المال العام اعتبر من الاموال العامة — رغم ما في ذلك من تجاوز — كافة اموال الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والقطاع العام والاتحاد الاشتراكي (قبل التفتيح في الفائه) والنقابات والاتحادات التعاونية ، بل والمؤسسات والجمعيات

والاستخدامات الجارية والراسمالية المتعلقة بالبنوك المشار إليها (٢١) .

الخاصة ذات النفع العام ، واية جهة ينص القانون على اعتبار اموالها من الاموال العامة (المادة الثانية) .

ثم صدر القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن تعديل بعض احكام قانوني العقوبات والاجراءات الجنائية ، فشدد العقوبات وأقام جرائم جديدة فيما يتعلق باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر ، والغنى في المادة الخامسة منه القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الاموال العامة . وجعل القانون الجديد نص المادة ١١٩ من قانون العقوبات على النحو التالي :

يقصد بالاموال العامة في تطبيق احكام هذا الباب ما يكون كله او بعضه مملوكا لاحدى الجهات الاتية او خاضعا لاشرفها او لادارتها :

(ا) الدولة ووحدات الادارة المحلية .

(ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة (قبل الفائها) ووحدات القطاع العام .

(ج) الاتحاد الاشتراكي (قبل التفكير في الفائه) والمؤسسات التابعة له .

(د) النقابات والاتحادات .

(هـ) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

(و) الجمعيات التعاونية .

(ز) الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها احدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة .

(ح) اية جهة اخرى ينص القانون على اعتبار اموالها من الاموال العامة .

غير أن لهذا التوسع في التجريم مضار لا يمكن انكارها خاصة فيما يتعلق بتثبيط المهمة في العمل . وعلى سبيل المثال - تقضى المادة ١١٣ عقوبات معدلة بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بأنه « كل موظف عام استولى بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها لاحدى الجهات المبينة في المادة ١١٩ ، أو سهل ذلك لغيره بآية طريقة كانت يعاقب بالاشغال الشاقة المؤقتة أو السجن » . وقد حاولت النيابة العامة تطبيق هذا النص على بعض موظفي بنك الاسكندرية في الدعوى رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٦ (اموال عامة) لتقديهم قرضا بربع مليون جنيه لاهد العملاء عجز فيما بعد عن الوفاء به نظرا لاختلاف ظروف السوق ، رغم الضمانات التي كان البنك قد حصل عليها من العميل . ولكن المحكمة رفضت الدعوى .

(٢١) وقد قضت المادة السادسة عشرة من قانون البنك المركزي الكويتي بأن « رأس مال البنك المركزي مليونان من الدنانير الكويتية وتدفعه الحكومة بأكمله » . واضافت المادة السابعة عشرة انه « اذا بلغ رصيد صندوق الاحتياطي العام ثلاثة ملايين دينار كويتي يعود صاني الربح بأكمله الى الحكومة ، واذا كان صندوق الاحتياطي العام في اية سنة من السنوات غير كاف لتغطية خسائر البنك قامت الحكومة بتسديد العجز الواقع » .

المطلب الرابع

اساليب ادارة البنك

من الطبيعي أن تسود أحكام القانون الخاص واساليب الادارة التجارية في المجال الذي يمارس فيه البنك المركزي عمله كمصرف ، أي عند مزاولته للاعمال المصرفية . اذ أن نجاحه في القيام بها يتوقف على اتباع اساليب الادارة التي تتفق وطبيعة هذه الاعمال ، وهي الاساليب التي يجرى عليها العمل في المنشآت المصرفية أو بالبنوك الأخرى . فلا شك أن التقيد بالنظم أو القواعد الادارية والمالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المطبقة في الحكومة أو في القطاع العام من شأنه أن يعرقل هذا النوع من النشاط كجانب من أهم جوانب اختصاصات البنك المركزي ويعوق نجاحه فيها . واساليب الادارة التي يجرى عليها العمل في المنشآت المصرفية تخضع لاحكام القانون الخاص ، أو التجاري على وجه الخصوص .

وتنص المادة الخامسة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ على أن « يتبع البنك اساليب الادارة وفقا لما يجرى عليه العمل في المنشآت المصرفية دون التقيد بالنظم والقواعد الادارية والمالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في الحكومة والقطاع العام » .

وتقضي المادة الرابعة عشرة من قانون النقد الكويتي على أن « يعتبر البنك تاجرا في علاقاته مع الغير . وتجرى عملياته وتنظيم حساباته وفقا للقواعد التجارية المصرفية ... » .

غير أن البنك المركزي يعتبر إحدى إدارات الدولة ، ويخضع في علاقته بها لاحكام القانون العام . كما أنه يزاول أنشطة متعددة ، بعضها يتصل بالقانون العام وممارسة امتيازات السلطة التي أهمها سلطة اصدار القرارات الادارية ، اللائحية والفردية ، لتحقيق الغايات والاغراض التي يقوم على تنفيذها طبقا لنص المادة السابعة من قانون البنك المركزي المصري . وسلطة الاطلاع في أي وقت على دفاتر وسجلات البنوك بما يكفل الحصول على البيانات والايضاحات التي يرى أنها تحقق أغراضه (٢٢) ، طبقا لنص المادة

(٢٢) غير أن البنك المركزي في قيامه بمهمة المراقبة على البنوك يضع طبيعة النشاط التجاري

التاسعة من هذا القانون . كما يستثنى البنك المركزي — وبنوك القطاع العام ايضا — من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للاستيراد ، على النحو الذي تبينه المادة ٢٤ من القانون (٢٣) .

المطلب الخامس

سلطات الحكومة على البنك

في نظام اللامركزية الادارية تقوم السلطة المركزية بنوع من الرقابة على السلطات اللامركزية — سواء كانت مرفقية أم محلية — يعرف باسم الوصاية الادارية . وهذه الوصاية تنصب على كل من عمال الشخص اللامركزي واعماله . فبالنسبة لعمال الشخص اللامركزي قد تقوم السلطة المركزية بتعيين كل أو بعض هؤلاء العاملين ، وقد يكون لها حق عزلهم أو حل مجلسهم وان كان منتخبا ، أو ايقافهم عن العمل . وبالنسبة لأعمال الشخص اللامركزي يمكن أن تمثل الوصاية الادارية في خضوع جانب من هذه الاعمال للاذن السابق أو التصديق اللاحق . ومن أهم صور الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية حق السلطة المركزية في الغاء قرارات هذه السلطات دون تعديلها (٢٤) .

للبنوك ومستلزمات نجاح هذا النشاط في الاعتبار . « ومن هنا فانه كثيرا ما تحدث التجاوزات التي يتسامح فيها البنك المركزي وهو يقوم بالاشراف على البنوك . فالبنك المركزي هو خير من يقدر حماس رجل الائتمان وترحيبه بالعملاء وتخطيه لبعض الاجراءات الروتينية ، ويفهم ذلك كله على انه أداء طبيعي وفهم سليم لمهمة رجل البنك الذي هو تاجر يتخصص في الاقتراض سعيا وراء الربح ... »

راجع مذكرة الدكتور علي البارودي المقدمة في الدعوى رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٦ أموال عامة (جناية رقم ٨٤٨ لسنة ١٩٧٦ — العطارين — الاسكندرية) — ص ١٥ .

(٢٣) ويعترف القانون الكويتي بخضوع البنك المركزي لأحكام القانون العام في حدود معينة ، فنص المادة الرابعة عشرة من قانون النقد الكويتي رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في فقرتها الثالثة على انه « وفيما عدا الاحكام الدستورية السارية في شأن أعمال البنك وميزانيته وحسابه الختامي يضع مجلس الادارة ، بموافقة وزير المالية والنفط ، سائر النظم والاحكام المتعلقة بشؤون البنك الادارية والمالية بما في ذلك شؤون الموظفين والمحاسبة ، دون التقيد في ذلك كله بأحكام قوانين المناقصات العامة والوظائف العامة المدنية » .

(٢٤) وجدير بالذكر ان سلطة التعديل اقوى واخطر من سلطة الإلغاء رغم ما قد يتبادر الى

وبدراسة علاقة الحكومة بالبنك المركزي المصري يتضح لنا ما يلي :

● أولا : بالنسبة للرقابة على موظفي البنك :

تشمل رقابة الحكومة على موظفي البنك المركزي تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك ، ووجود ممثلين لوزارتي المالية والاقتصاد ضمن أعضاء هذا المجلس .

١ — تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك :

قضت المادة السادسة من قانون البنك المركزي المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ بأن يصدر بتعيين محافظ البنك « ونائب المحافظ والاعضاء المتخصصين وتحديد مرتباتهم وبدلاتهم ومكافآتهم قرار من رئيس الجمهورية . ويكون تعيينهم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد . ولا يجوز عزل المحافظ خلال مدة تعيينه الاصلية او المجددة » (٢٥) وذلك بعد أن نصت على أن « يكون للبنك مجلس إدارة — وهو السلطة المختصة بتصرف شؤونه حسبما جاء بالمادة السابعة — يشكل على الوجه الآتي :

- محافظ البنك رئيسا لمجلس الإدارة .
- نائب لمحافظ البنك نائبا لرئيس مجلس الإدارة .
- رؤساء مجالس إدارة بنوك القطاع العام التجارية .
- ممثل لكل من وزارتي المالية والاقتصاد يعينهما الوزير المختصان

الذهن للوهلة الاولى من معنى عكسي . وذلك لان القرار في حالة التمتع بسلطة الالفاء يظل دائما هو قرار السلطة اللامركزية ، فاذا وافقت عليه السلطة المركزية صدر كما ارادته السلطة اللامركزية ، واذا الفته السلطة المركزية فانها لن تستطيع مع ذلك ان تصدر بنفسها القرار بالصورة التي تراها ، وسيظل الامر من حيث المبادرة بيد السلطة اللامركزية . أما في حالة التعديل فان القرار بعد تعديله لن يكون هو قرار السلطة اللامركزية ، وانما سيكون من حيث الواقع صادرا عن السلطة المركزية ، كما لو كانت قد حلت محل الاولى في اصداره . وهذا لا يتفق وطبيعة النظام اللامركزي الصحيح وما تتمتع به السلطة اللامركزية من استقلال في ممارسة اختصاصاتها .

(٢٥) وتحيز قوانين بعض الدول عزل محافظ البنك المركزي . من ذلك قانون البنك المركزي الجزائري الذي نص في المادة العاشرة منه على أنه « لا يجوز نحية المحافظ عن وظيفته الا بمرسوم يصدر من رئيس الدولة » .

— ثلاثة من كبار المتخصصين في المسائل النقدية والمالية والقانونية
أعضاء

٢ — وجود ممثلين لوزارتي المالية والاقتصاد ضمن أعضاء مجلس الإدارة :

ولا شك أن في وجود ممثلين لوزارتي المالية والاقتصاد ضمن أعضاء
مجلس إدارة البنك المركزي نوع من الرقابة الداخلية تمارسه الحكومة على
البنك .

● ثانيا : بالنسبة للرقابة على أعمال البنك :

تقوم السلطة المركزية في رقابتها على أعمال البنك المركزي كسلطة
لامركزية بما يلي :

١ — إصدار النظام الأساسي للبنك :

يصدر بالنظام الأساسي للبنك المركزي قرار من رئيس الجمهورية ،
طبقا لما تقتضيه المادة ١٤ من قانون هذا البنك . كما يقوم وزير الاقتصاد
بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام قانون البنك المركزي ، حسب ما جاء
بنص المادة ٢٩ من القانون . ولا شك أن السلطة المركزية تمارس نوعا من
الرقابة المسبقة على أعمال البنك المركزي بما تضع من قواعد عامة يخضع لها
البنك ، سواء وردت في نظامه الأساسي الذي يصدره رئيس الجمهورية أو في
اللوائح التنفيذية التي يصدرها وزير الاقتصاد .

٢ — اعتماد قرارات البنك :

تقوم السلطة المركزية باعتماد قرارات البنك المركزي قبل نفاذها ، إلا
ما استثنى بنص القانون . وتنص المادة ٢١ من قانون البنك على أن « تكون
قرارات مجلس إدارة البنك المركزي ومجالس إدارة بنوك القطاع العام
وقرارات رؤسائها نافذة دون حاجة إلى اعتماد من سلطة أعلى في الحالات
الآتية :

(١) العمليات الائتمانية والمصرفية التي يباشرها البنك المركزي وبنوك
القطاع العام ، وذلك بما لا يخل بأحكام القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧
والقرارات المنفذة له .

(ب) التعيين والترقية والإعارة والندب والنقل والبعثات فيما عدا أعضاء

مجالس الادارة . وكذلك الجزاءات دون الاخلال بسلطة المحكمة التأديبية .
(ج) ايفاد العاملين في مهام رسمية .

وتتضى المادة ٢٣ من القانون بأن « يختص مجلس ادارة البنك المركزي
باعتماد الموازنات التخطيطية للبنك المركزي وبنوك القطاع العام ويكون
قراره في هذا الشأن نهائيا » .

● ٣ - الرقابة المالية على البنك :

قضت المادة ١١ من قانون البنك المركزي بأن « يعهد بمراجعة حسابات
البنك سنويا الى مراقبين للحسابات يعينهما ويحدد انتعابهما الجهاز المركزي
للمحاسبات . وتقوم هذه المراجعة مقام مراقبة الجهاز . وعلى البنك أن يضع
تحت تصرف المراقبين ما يريانه ضروريا للقيام بهذه المراجعة من الاوراق
والدفاتر والبيانات » .

واوجبت المادة ١٢ على البنك المركزي أن يعد خلال ثلاثة اشهر من
تاريخ انقضاء السنة المالية حساب الارباح والخسائر وميزانية البنك وتقريرا
عن مركزه المالي لتقدمها جميعا الى وزير الاقتصاد خلال اسبوع من تاريخ
اعتمادها من مجلس ادارة البنك .

وتنص المادة ٢٧ من قانون النقد والبنك المركزي الكويتي رقم ٣٢ لسنة
١٩٦٨ على انه « لمثل وزارة المالية بمجلس الادارة (ادارة البنك المركزي)
أن يطلب وقف أي قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية
لعرضه على وزير المالية . فاذا لم يبت وزير المالية في الامر خلال سبعة ايام من
تاريخ الوقف اصبح القرار المذكور نافذا » .

المبحث الثاني

طبيعة البنك المركزي

يعتبر البنك المركزي واحدا من اهم المرافق العامة التي لا غنى عنها في
الدولة الحديثة . وتعترف له القوانين عادة بالشخصية المعنوية او الاعتبارية
العامة حتى يحسن القيام بالمهام الملقاة على عاتقه . ولبيان طبيعة البنك
المركزي وتكيف وضعه القانوني نعرض بالبحث لما يلي :

المطلب الاول : البنك المركزي كمرفق عام

المطلب الثاني : البنك المركزي كشخص اعتباري

المطلب الاول

البنك المركزي كمرفق عام

صفة المرفق العام :

يرى بعض فقهاء القانون التجاري أن البنوك المؤهلة بصفة عامة تعتبر أقرب الى المرافق العامة رغم احتفاظها بطابعها التجاري (٢٦) . غير أن هذا الرأي إذا اتفق مع أنظمة البلاد الماركسية أو شبه الماركسية ، فإنه لا يطابق الحقيقة في غيرها من البلاد خاصة بلاد الاقتصاد الحر . فيجب التفرقة بين المشروعات العامة الاقتصادية التي تتوافر لها صفات المرافق العامة وتعتبر مؤسسات عامة كمشروعات المياه والكهرباء ، وبين المشروعات الاقتصادية التي لا تعتبر مرافق عامة ولا تعتبر مؤسسات عامة كمشروعات البنوك والتأمين ، لأن أعمال البنوك والتأمين ليست داخلة في نطاق وظائف

(٢٦) راجع : الدكتور علي البارودي : العقود وعمليات البنوك التجارية - ص ٣٠٥ ، ٣٠٦ . حيث يقول المؤلف :

« لا شك في أن تأميم القطاع المصرفي بأكمله قد جعل البنك أقرب ما يكون الى المرفق العام وإن احتفظ بطابعه التجاري . والاثر المباشر لهذا الوضع الجديد هو أن منح الائتمان لن يكون مستندا الى اعتبارات الأمان والربح دون سائر الاعتبارات الأخرى ، كما كان الأمر من قبل بالنسبة للبنوك الخاصة . وإنما سيكون الاعتبار الأساسي الأول في منح الائتمان أو منعه هو تحقيق المصلحة العامة في هدى خطط التنمية الاقتصادية التي ترسمها الوزارات المختصة ويراقب تنفيذها البنك المركزي المصري .

لذلك لن تكون البنوك شديدة الحرص على طلب الضمانات الثقيلة من العميل إذا كان المشروع الذي يطلب الائتمان من أجله يساهم في تحقيق الخطة الاقتصادية العامة . ومن ناحية أخرى قد ترفض البنوك منح الائتمان للمشروعات التي لا نهم هذه الخطة رغم الضمانات القوية والإرباح الجزية . ومن غير المتصور أن يخشى البنك ، في هذا الوضع الجديد من التعرض للأفلاس ، مهما بلغت خسائره ، إذ لا شك أن الدولة سوف تساعده تحقيقا للمصلحة العامة وضمانا لاستمراره كمرفق عام » .

الدولة (٢٧) .

ويختلف وضع البنك المركزي عن غيره من البنوك الاخرى ، لانه بنك الدولة ، يقوم باداء بعض وظائفها الهامة ، لذلك يعتبر في كافة الدول من المرافق العامة . واتوضيح ذلك نعرف المرفق العام ونبين عناصره ، لنرى بعد ذلك مدى انطباق التعريف على البنك وتوافر عناصر التعريف فيه .

المرفق العام هو مشروع يهدف الى تحقيق النفع العام ، تحتفظ الحكومة بالكلمة العليا في انشائه وادارته والغائه (٢٨) .

ويتميز المرفق العام عن المشروع الخاص — كما يتضح من هذا التعريف — بعنصرين هما عنصر النفع العام وعنصر السلطة العامة :

— اما عنصر النفع العام فمعناه ان يستهدف المشروع تحقيق النفع العام عن طريق اشباع حاجة عامة او اداء خدمة عامة معينة . سواء اكانت هذه الحاجة او تلك الخدمة مادية كتوفير السلع التموينية ام معنوية كالتعليم . ويشترط ان يكون النفع العام الذي يحققه المشروع من النوع الذي لا يحققه الافراد على الوجه الاكمل ، عجزا او زهدا ، مما يستلزم تدخل الحكومة . لذلك فان المشروعات الاقتصادية ، الصناعية او التجارية ، التي تقيمها الدولة لا تعتبر مرافق عامة الا اذا استهدفت تحقيق النفع العام عن طريق توجيه المشروعات الخاصة بما يتفق والمصلحة العامة . فاذا كانت تهدف اساسا الى مجرد تحقيق الربح فلا تعتبر مرافق عامة . اما اذا كانت تحقق ربحا دون ان يكون ذلك هو هدفها الاصلي ، وانما كنتيجة لنوعية نشاطها الاقتصادي ، فلا يغير ذلك من صفتها كمرافق عامة .

— واما عنصر السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام فيتمثل في ان يكون للحكومة الكلمة العليا في انشائه وادارته والغائه . فهي التي تقرر

(٢٧) راجع :

Drago, Les crises de la notion d'établissement public, 1950, p. 245 et Suiv.

اشارة الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ واحكام القانون الاداري — ١٩٧٥ — ص ٢٨٣ .

(٢٨) راجع في تفصيل ذلك : دكتور ماجد الحلو : القانون الاداري — ١٩٧٧ — ص ١٥ وما بعدها .

اعتبار نشاط معين مرفقا عاما . سواء أكانت الهيئة التي تتولاه عامة أم خاصة . وذلك بقانون يصدر بإنشاء المرفق أو بناء على قانون يخول إحدى سلطات الدولة إنشائه . ويكون لها القول الفصل في إدارته أو إغاثة . وأغلب الدول يجعل الاختصاص بإنشاء المرافق العامة بصفة عامة للسلطة التنفيذية . ومن هذه الدول فرنسا ومصر والكويت .

وقد تظهر إرادة السلطة العامة في إنشاء المرفق العام صراحة ، وقد لا يحدث ذلك فيتعين البحث في إرادة المشرع وهل اتجهت إلى إنشاء مرفق عام أم مجرد مشروع عادي لا تتوافر له هذه الصفة ، كالمشروعات التي تقيمها الدولة لاستثمار بعض أموالها الخاصة . وقد تظهر هذه الإرادة من استعراض النصوص التي تحكم المشروع ، أو من القرائن المحيطة كما في حالة احتكار الحكومة لنوع النشاط الذي أنشئ المشروع للقيام به .

فإذا تأملنا وضع البنك المركزي كمشروع حيوي بل ضروري في كافة دول العالم الحديثة وجدناه يتجاوب مع تعريف المرفق العام دون أدنى شك . إذ أنه مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام بما يقوم به من تنظيم للسياسة النقدية والائتمانية والمصرفية وإشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة للدولة . ونوع النفع العام الذي يحققه يعجز الأفراد عن توفيره أو القيام به على الوجه الأكمل ، وإذا حقق البنك المركزي ربحا من قيامه ببعض وظائفه ، فإن الربح إنما يتحقق نتيجة لنوعية النشاط المتصل بهذه الوظائف وبصفة تبعية ، دون أن يكون هو الهدف المقصود من هذا النشاط الذي يرمي أصلا إلى تحقيق النفع العام ، كما أن الحكومة هي التي تقوم بإنشاء البنك المركزي أو منحه هذه الصفة ، وهي التي تحتفظ بالكلمة العليا في إدارته وإغاثة . وإن اعترفت له بالشخصية المعنوية مع ما يترتب عليها من نتائج .

وإذا كان أحد البنوك لا يزال في بعض البلاد — لأسباب تاريخية (٢٩) — يمارس وظائف البنك التجاري الهادفة إلى تحقيق الربح ، إلى جانب وظائف البنك المركزي الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة ، فإنه حتى في هذه الحالة

(٢٩) ظهرت البنوك المركزية في كثير من الدول كنتيجة لتطور بعض البنوك التجارية التي عهدت إليها الدولة شيئا فشيئا بالقيام بوظائف البنك المركزي ، مبتدأة بوظيفة إصدار العملة . راجع في ذلك : الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق — ص ١٠٠ .

يكون الفصل واضحا بين هيئات البنك واختصاصاته كبنك مركزي يعتبر مرفقا عاما ، وبين بعض فروع الميزة التي تمارس أعمالا مصرفية .

نوعية المرفق العام :

غير أن البنك المركزي يقوم بوظائف متعددة متنوعة ، تتلخص في إصدار العملة النقدية ، والعناية بالسياسة النقدية والائتمانية ، ومراقبة البنوك ومعاونتها ، وتقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة ، واستعراض وظائف أو اختصاصات البنك المركزي المختلفة يجعل الباحث يقف مترددا متحيرا في تحديد نوعية هذا المرفق العام وهل هو مرفق اداري ، أم مرفق اقتصادي ، أم أنه يتصف بالصفتين الادارية والاقتصادية معا . وللإجابة على هذه التساؤلات وابرار الصفة الادارية أو الاقتصادية التي يتصف بها البنك المركزي كمرفق عام ، نبين فيما يلي بايجاز المقصود بالمرفق الاداري والمرفق الاقتصادي ، وعلى ضوء معيار التفرقة بينهما نستعرض مختلف الوظائف أو النشاطات التي يقوم بها البنك المركزي لنرى من خلالها الصفة الادارية أو الاقتصادية الغالبة للبنك المركزي كمرفق عام .

المرفق الاداري والمرفق الاقتصادي :

المرفق الاداري هو المرفق الذي يتولى نشاطا لا يزاوله الافراد عادة إما لعجزهم عن القيام به وإما لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه (٣٠) . ومن أمثلة المرافق الادارية مرفق الدفاع ومرفق الضبط ومرفق الصحة ومرفق التعليم . وهذه المرافق تمثل الوظائف الاصلية للدولة في الماضي ، حيث كان دورها يقتصر على حفظ الامن من جهتي الخارج والداخل واقامة العدالة بين المواطنين واداء بعض الخدمات الضرورية لهم ، مع تركهم احرارا في ممارسة ما يشاءون من أنشطة أو أعمال وتبادل ما ينتج عنها من سلع أو خدمات . وتخضع المرافق العامة الادارية كقاعدة عامة لاحكام القانون الاداري . وتتمتع الادارة في ممارستها لنشاطها المتعلق بهذه المرافق بما يسمى بوسائل وامتيازات القانون العام .

(٣٠) يرى الفقيه ديلوبادير أن المرافق الادارية لا يمكن تعريفها إلا بمقارنتها بالمرافق الاقتصادية

والمرافق المهنية . حيث أن المرافق الادارية هي تلك التي ليست اقتصادية أو مهنية .

راجع : André De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif

t. I, 6 éd. p. 620

والمرفق الاقتصادي هو المرفق الذي يكون موضوع نشاطه ذا صبغة اقتصادية ، صناعية أو تجارية أو زراعية ، من النوع الذي يزاوله الافراد عادة ، بحيث يعمل المرفق في ظروف مماثلة لظروف المشروعات الخاصة . فلا يعتبر مرفقا اقتصاديا ذلك الذي يمارس نشاطا احتكاريا محرما على الافراد . واذا كان تحقيق الربح يعد من أهم مميزات المرافق الاقتصادية بصفة عامة ، فانه ليس المعيار القاطع المميز لها عن غيرها . اذ قد لا تحقق بعض هذه المرافق ربحا ، نظرا لان الهدف الاساسي منها ليس هو تحقيق الربح ، وانما بتحقيق نوع المصلحة العامة الذي تقدره الادارة . كما ان المرفق الاداري هو الآخر قد يحقق ربحا مما يتقاضاه من رسوم .

وتخضع المرافق الاقتصادية للقانونين العام والخاص معا ، كل في حدود معينة . اما خضوعها للقانون العام فيرجع الى كونها مرافق عامة تشترك مع غيرها من المرافق العامة في الخضوع للمبادئ الاساسية للمرافق العامة وهي مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، ومبدأ قابلية نظامها للتغيير لتتلاءم مع الظروف المتغيرة ، ومبدأ المساواة بين المنتفعين بها . وذلك فضلا عن تمتع المرافق الاقتصادية كغيرها من المرافق العامة بوسائل القانون العام المعروفة بامتيازات السلطة كحق اصدار القرارات الادارية ونزع الملكية للمنفعة العامة . ويعتبر كافة عمال المرافق الاقتصادية في مصر والكويت ومن يشغل منهم وظائف القيادة والتوجيه في فرنسا من الموظفين العموميين . وفي كل هذه الامور تخضع المرافق الاقتصادية لقواعد القانون العام والاختصاص للقضاء الاداري .

اما خضوع المرافق الاقتصادية للقانون الخاص فيرجع الى طبيعة نشاطها الاقتصادي الذي لا يختلف في اغلبه عن نشاط المشروعات الخاصة والافراد ، مما يستدعي خضوعها في هذا الاطار للقانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط وهو القانون الخاص . وعلى ذلك فان هذا القانون يحكم علاقة المرفق بعملائه والعقود التي يبرمها معهم ما لم يضمنها شروطا غير مألوفة في القانون الخاص ، ودعاوى المسؤولية المترتبة على نشاط المرفق الاقتصادي . ولا يعتبر عماله من غير شاغلي وظائف القيادة والتوجيه في فرنسا من الموظفين العموميين . ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بكافة هذه المسائل .

ونستعرض فيما يلي وظائف البنك المركزي المختلفة لبيان صفتها او طبيعتها الادارية او الاقتصادية وايضاح الصفة الغالبة او المسيطرة على هذه

الوظائف لمعرفة نوعية البنك المركزي كمرفق عام ، وذلك على النحو التالي :

— طبيعة وظيفة اصدار العملة النقدية .

— طبيعة وظيفة العناية بالسياسة النقدية والائتمانية .

— طبيعة وظيفة مراقبة البنوك ومعاونتها .

— طبيعة وظيفة تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة .

١ — طبيعة وظيفة اصدار العملة النقدية :

تعتبر وظيفة اصدار العملة النقدية من أهم وأوائل وظائف البنك المركزي . وقد أصبحت من الوظائف بالغة الخطورة في الدولة الحديثة مما دفع الدولة الى احتكار النشاط المتصل بها عن طريق البنك المركزي ، بحيث أصبح هذا النشاط محرما على الافراد ، وبالتالي لا يمكن اعتبار المرفق الذي يقوم به مرفقا اقتصاديا وانما هو مرفق اداري يخضع لاحكام القانون الاداري التي تنظم عملية اصدار العملة وتضع لها الضوابط والحدود . ولا يغير من ذلك ان البنوك الخاصة كانت تقوم في الماضي بعملية اصدار سندات قابلة للصرف بالذهب وكان يتم تداولها باعتبارها نقودا تتمتع بالقبول العام ، كما ان هذه العملية كانت مجزية بالنسبة للبنوك بالنظر لما كانت تدره من ربح . لا يغير ذلك من الصفة الادارية للمرفق الذي يقوم بهذا النشاط لان وظائف الدولة في تزايد وتطور مستمر ، كما ان المرفق الذي تحتكر الدولة نوعية النشاط الذي يقوم به يعتبر مرفقا اداريا . كما لا يغير من ذلك ايضا ما تقوم به البنوك من اصدار ما يسمى بنقود الودائع ، لان مثل هذه الوسيلة من وسائل الائتمان وان تشابهت مع العملة النقدية كوسيلة من وسائل الدفع ، فانها تختلف عنها من حيث قوة الإبراء الالزامية . فيستطيع الدائن رفضها كوسيلة للوفاء ولكنه ملزم بحكم القانون بأن يقبل العملة النقدية كوسيلة ذات قوة ابراء غير محدودة .

٢ — طبيعة وظيفة العناية بالسياسة النقدية والائتمانية :

اما وظيفة العناية بالسياسة النقدية والائتمانية فقد أصبحت هي الاخرى من الوظائف بالغة الاهمية للدولة نظرا لآثارها الجسيمة على الحياة الاقتصادية والمالية فيها . كما ان هذه الوظيفة تتصل بوظيفة اصدار العملة ، وتهدف معها الى تحقيق نفس الغايات ، وتحتكر الدولة القيام بها عن طريق البنك المركزي الذي يمنحه القانون من امتيازات السلطة ووسائل القانون العام ما

يمكنه من ادائها بطريقة فعالة ، وله في ذلك أن يصدر الاوامر والتعليمات الى البنوك والمؤسسات المالية لتوجيه السياسة النقدية والائتمانية بما يتفق والمصلحة والسياسة العامة للدولة . وفي هذا الاطار يكتسب المرفق القائم بهذه الوظيفة طابعا اداريا .

غير أن الملاحظ أن جانبا كبيرا من العمل الذي يؤديه البنك المركزي في مجال العناية بالسياسة النقدية والائتمانية يتمثل في قيام هذا البنك بنوع من النشاط لا يختلف عن ذلك الذي يمارسه الافراد والبنوك التجارية والمؤسسات المالية الخاصة . وهذا النشاط الذي يرمي الى تحقيق سيطرة الدولة على هذه السياسة وتوجيهها الوجهة المقصودة يأخذ أساليب متعددة منها اعادة خصم الاوراق المالية والقيام بعمليات السوق المفتوحة بما تتضمن من تعامل حتى مع الافراد بالبيع والشراء . ومثل هذه الاساليب لا تختلف من حيث طبيعتها عما يقوم به اشخاص القانون الخاص في مجال النشاط المالي . وذلك من شأنه أن يضمن على المرفق الذي يقوم بهذا النشاط صفة المرفق الاقتصادي .

ويستفاد من ذلك أن عناية البنك المركزي بالسياسة النقدية والائتمانية تعتبر وظيفة ذات طبيعة مزدوجة ، فهي ادارية من ناحية ، اقتصادية من ناحية أخرى .

٣ — طبيعة وظيفة مراقبة البنوك ومعاونتها :

أما وظيفة مراقبة البنوك ومعاونتها ، فيمكن القول بأنها وظيفة ادارية تجعل المرفق الذي يقوم بها يتصف بالصفة الادارية . وذلك لان مراقبة البنوك ما هي الا فرض نوع من اشراف الدولة — ممثلة في بنكها المركزي — على البنوك التجارية . وهذا الاشراف او الرقابة او التوجيه انما يدخل في الوظائف الادارية للدولة ، ويتصل بممارسة وسائل السلطة العامة فيشمل اصدار الاوامر والتحكم في نسبة الاحتياطي النقدي الواجب ايداعها لدى البنك المركزي . كما أن معاونته البنوك التجارية ومد يد المساعدة اليها اذا وجدت نفسها غير قادرة على مواجهة طلبات السحب يهدف في الحقيقه الى صيانة نظام الائتمان بالدولة وعدم زعزعة الثقة في المؤسسات المالية . خاصة وأن واجب البنك المركزي كمقرض آخر للبنوك التجارية انما يتصل بمسئوليته في رقابتها . ويستطيع البنك المركزي القيام بهمة المقرض الاخير حتى في أوقات الازمات التي يعجز غيره خلالها عن القيام بذلك ، نظرا لتجمع الاحتياطات السائلة لديه .

غير ان كثيرا من الوسائل التي يستخدمها البنك المركزي في مراقبة البنوك التجارية ومعاونتها لا تختلف من حيث طبيعتها عن الوسائل المستخدمة في نشاط اشخاص القانون الخاص . من ذلك القيام بعملية الاقراض ، والمقاصة ، واعادة خصم الاوراق المالية . ومثل هذا النشاط ذو صبغة اقتصادية من النوع الذي يزاوله الافراد والمشروعات المالية الخاصة عادة ، مما يضمنى على المرفق الذي يقوم به صفة المرفق الاقتصادي .

وهكذا نلاحظ ان قيام البنك المركزي بمراقبة البنوك التجارية وتقديم العون لها تعتبر هي الاخرى وظيفة ذات طبيعة مزدوجة ، اذ تتصف بالصفتين الادارية والاقتصادية معا .

٤ — طبيعة وظيفة تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة :

اما وظيفة تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة فانها اكثر الوظائف التي تضمنى على المرفق الذي يقوم بها صفة المرفق الاقتصادي . وذلك لان نشاط البنك المركزي المتصل بحفظ ودائع الحكومة ، او مباشرة مدفوعاتها ، او اقراضها او خدمة قروضها ، او مسك بعض حساباتها . او تقديم المشورة المالية او الاقتصادية اليها ، هو من النوع الذي تمارسه البنوك التجارية عادة بل هو من صميم اعمالها .

الصفة الغالبة للبنك المركزي كمرفق عام :

بنظرة شاملة الى وظائف البنك المركزي ونشاطاته المختلفة يمكن القول بانه اذا كانت بعض وظائفه تقترب به من المرافق الادارية ، فان اغلب نشاطاته التي يمارسها في ادائه لهذه الوظائف لا تختلف في طبيعتها عن نشاطات الافراد والمشروعات المالية الخاصة وتدنو به من المرافق الاقتصادية . والعبرة في تكييف الامور المختلفة تكييفاً موحداً هي بالعنصر الغالب او الراجح فيها . لذلك يعتبر البنك المركزي مرفقا عاما اقتصاديا . ولعل ادراك المشرع المصري للصفة الاقتصادية للبنك المركزي كمرفق عام هو الذي دفعه الى النص في المادة الخامسة من قانون البنك المركزي على أن « يتبع البنك اساليب الادارة وفقا لما يجرى عليه العمل في المنشآت المصرفية دون التقيد بالنظم والقواعد الادارية والمالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في الحكومة والقطاع العام » . ومن المعروف ان المرافق الادارية تتسيد

بقواعد القانون الإداري ولا تتبع أساليب الإدارة المستخدمة في المشروعات الخاصة . كما نص المشرع في المادة الرابعة من هذا القانون أيضا على اعتبار أموال البنك المركزي أموالا خاصة ، وذلك حتى يحررها من القيود المتصلة بالأموال العامة ومسائل التصرف فيها والحجز عليها . واعتبار أموال البنك المركزي أموالا خاصة يتجاوب مع طبيعة نشاطه ، وفي ذلك ضمان ضروري لدائني البنك ، خاصة وأنه يقوم بضمان الحكومة نفسها قبل دائنيها ، ولو كانت أمواله أموالا عامة لما استطاع القيام بهذا الدور ، ولما حاز ثقة المتعاملين معه ، تلك الثقة اللازمة لكل عمليات الائتمان .

غير أن اتباع البنك المركزي لأساليب القانون الخاص في انشطته المالية حتى ينجح في أدائها ، لا يمنع من خضوعه لأحكام القانون العام في حدود معينة . وذلك لأنه باعتباره مرفقا عاما يجب أن يخضع لكافة المبادئ التي تحكم المرافق العامة وهي مبدأ دوام سير المرافق العامة ، ومبدأ قابلية نظامها للتغيير ، ومبدأ المساواة بين المتنفعين بها (٣١) . كما أن البنك المركزي يتمتع كغيره من المرافق العامة بجانب من امتيازات السلطة العامة كحق إصدار القرارات الإدارية والتنفيذ الجبري أو المباشر ، خاصة في علاقته بالبنوك التجارية والمنشآت المالية التي يفرض رقابته عليها . ويعتبر عمال البنك المركزي في البلاد العربية ومن يحتل منهم مناصب القيادة في فرنسا من الموظفين العموميين ، وأن خضعوا لقانون خاص متميز عن القانون العام لموظفي الدولة . ويخضع

(٣١) وليس : تناقض بين اتباع البنك المركزي لأساليب الإدارة التي يجري عليها العمل في المنشآت المصرفية وبين خضوعه كمرفق عام لمبدأ المساواة بين المتنفعين . فرغم أن البنك المركزي لا يتعامل مع الأفراد كقاعدة عامة ، فإنه في الحالات الاستثنائية التي يتعامل فيها معهم ، وكذلك في تعامله مع المنشآت المالية يكون ملزما باحترام مبدأ المساواة بين العملاء . وليس في ذلك ما ينافي بأساليب التعامل في المشروعات الخاصة . وذلك لأن المساواة ليست مطلقة ، وإنما هي نسبية لا تقوم إلا في حالة تماثل الشروط والظروف . فلا تترتب على البنك إذا هو فضل العميل ذا المركز المالي الثابت والضمانات الأكيدة على عميل حديث العهد قليل الضمانات مثلا . بل أن المشروعات الخاصة الكبيرة التي تعمل بأساليب علمية وتريد الاحتفاظ باحترام وتقدير عملائها تقيد نفسها بقاعدة المساواة بينهم ما تماثلت ظروفهم وشروطهم . وهي إذا ميزت أحدهم في بعض عملياتها ، فإنها لا تقوم بذلك عبثا وإنما لأسباب موضوعية واعتبارات واقعية ، وهذه الأسباب وتلك الاعتبارات ترجع في الحقيقة إلى وجود شروط أو ظروف متصلة بهذا العميل لا وجود لها بالنسبة للآخرين .

البنك المركزي باعتباره احدى السلطات اللامركزية المرفقية في الدولة المراقبة او الوصاية الادارية للسلطة المركزية بالدولة . وفي كل ذلك يخضع البنك المركزي لاحكام القانون الاداري ، وتخضع منازعاته المتصلة بهذه الشؤون لحاكم القضاء الاداري ان وجد .

المطلب الثاني

البنك المركزي كشخص اعتباري

فكرة الشخص المرفقي :

يوجد في اطار الدولة باعتبارها الشخص المعنوي العام الاكبر في القانون الداخلي نوعان من الاشخاص المعنوية او الاعتبارية العامة الاصغر ، هما الاشخاص المحلية كالمحافظات والمدن ، والاشخاص المرفقية كاليئات العامة والمؤسسات العامة .

والشخص المرفقي او المصلي هو شخص معنوي عام ينشأ لادارة مرفق عام او هو مرفق عام يعترف له القانون بالشخصية المعنوية (٣٢) . وتعتبر طريقة الادارة بالاشخاص المرفقية من طرق الادارة المباشرة ، حيث تقوم الادارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام غالبا ، مستخدمة في ذلك عمالها وأموالها . وهي لا تختلف او تتميز عن طريقة الاستغلال المباشر الا في تمتع المرفق بالشخصية المعنوية . لذلك فالاصل ان عمالها موظفون عموميون وأموالها اموال عامة ، وقراراتها قرارات ادارية ، ويحكمها القانون الاداري ويختص بنظر منازعاتها القضاء الاداري .

ويترتب على تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية ان تكون له ذمة مالية خاصة بايراداتها ومصروفاتها ، يتحمل في حدودها مسئولية أعماله ، ويكون له ممثلوه الذين يعبرون عن ارادته ، كما له حق التراجع أمام القضاء . ويتمتع

(٣٢) والشخصية المعنوية او الاعتبارية او الحكيمة التي يتمتع بها المرفق قد تمنح له منذ نشأته كما هو الشأن عادة في الجامعات الحكومية ، وقد يعترف بها لمرفق قائم من قبل فيتحول من مجرد جزء تابع من ادارة الدولة الى شخص معنوي عام مستقل ، كما هو الشأن في هيئة السكك الحديدية المصرية .

بقدر من الاستقلال في اتخاذ القرارات وإبرام التصرفات المتصلة بتحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله وفي حدود هذا الهدف . وذلك مع خضوعه في ممارسة أعماله لرقابة الحكومة فيما يسمى بالوصاية الإدارية .

ويرجع المشرع الى نظام الاشخاص المرفقية — كطريقة من طرق ادارة المرافق العامة — نظرا لما له من مزايا يمكن تلخيصها فيما يلي :

١ — تحرر المرفق من الروتين وقيود الادارة الحكومية ، واتباع أساليب الادارة التي تتفق وطبيعة نشاط المرفق وظروفه .

٢ — التخفيف من اعباء الحكومة التي يقتصر دورها ازاء المرفق المستقل على رقبته أو ممارسة الوصاية الادارية عليه .

٣ — التخفيف من تأثير الاعتبار السياسية على ادارة المرفق الذي يحاول مستقلا سلوك افضل الطرق الموضوعية لتحقيق أهدافه .

٤ — التشجيع على تقديم الهبات والوصايا للشخص المرفقي تأييدا للهدف الذي أنشئ من أجله . ويظهر بوضوح بشأن الهيئات الصحية والتعليمية ومكاتب المساعدات الاجتماعية (٣٣) .

وغالبا ما يطلق على الاشخاص المرفقية أو المصلحية اصطلاح المؤسسات العامة Etablissements publics ، وهي على ثلاثة أنواع :

١ — المؤسسات العامة الادارية :

وهي الاشخاص المرفقية ذات النشاط الاداري ، اي التي تتولى نشاطا لا يزاوله الافراد عادة ، اما لعجزهم عن ذلك واما لقلة أو انعدام مصلحتهم

(٣٣) غير ان لطريقة الاشخاص المرفقية عيوبها التي تحدث عملا نتيجة سوء تطبيقها ويرجع ذلك غالبا الى احد امرين :

أولهما : اساءة استعمال الشخص المرفقي لما يتمتع به من استقلال ، مع تراخي السلطة صاحبة الوصاية الادارية في رقبته .

وثانيهما : الاسراف في انشاء الاشخاص المرفقية دون دراسة كافية مما قد يترتب عليه وجود أكثر من شخص مرفقي يعمل على تحقيق نفس الهدف دون تنسيق بينهما ، أو وجود أشخاص مرفقية ضعيفة غير قادرة على حسن النهوض بمهام المرفق الذي تضطلع به.

فيه ، كمرفق التعليم ومرفق الصحة . وقد أطلق القانون المصري رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ على هذا النوع من المؤسسات الهيئات العامة .

٢ - المؤسسات العامة الاقتصادية :

وهي الاشخاص المرفقية الصناعية والتجارية ، أي المرافق العامة التي يكون موضوع نشاطها ذا صفة اقتصادية ، صناعية أو تجارية أو زراعية ، من النوع الذي يزاوله الافراد عادة . بحيث يعمل المرفق في ظروف مماثلة لظروف المشروعات الخاصة والمؤسسات العامة الاقتصادية هي التي كانت مقصودة في القانون المصري عند اطلاق اصطلاح المؤسسة العامة قبل الغائها . وذلك منذ صدور قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ حتى الغائها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

٣ - المؤسسات العامة المهنية :

وهي النقابات والغرف التجارية والصناعية . وهي المرافق التي تخصص في الاشراف على نشاط مهنة معينة ، ويخولها القانون بعض امتيازات السلطة ، ويعهد بإدارتها الى أعضاء منتخبين من أبناء المهنة . ويلزم كل من يمارسها بالانضمام اليها (٣٤) .

غموض مفهوم المؤسسة العامة :

غير أن فكرة المؤسسة العامة يحيطها الان شيء من الغموض والابهام

(٣٤) ويعترف الفقه والقضاء الفرنسيين للنقابات المهنية بصفة المرفق العام . غير أن مجلس الدولة الفرنسي رفض في حكم بوجين Bouguen الصادر في الثاني من ابريل عام ١٩٤٣ الاعتراف للنقابات بصفة المؤسسة العامة . ومعنى ذلك أن النقابات في فرنسا إما أن تعتبر اشخاصا خاصة مكلفة بإدارة مرفق عام ، وإما أن تعتبر اشخاصا عامة من نوع جديد . وكانت محكمة القضاء الإداري في مصر تذهب على نهج مجلس الدولة الفرنسي وتعتبر النقابات المهنية نوعا جديدا من اشخاص القانون العام ، خلاف الاشخاص المرفقية أو المصلحية والاشخاص المحلية أو الإقليمية . غير أن المحكمة الإدارية العليا قضت أخيرا في حكمها الصادر في ٢٧ مارس عام ١٩٦٦ بأن النقابات المهنية قد « جمعت بين مقومات المؤسسة العامة ، وعناصرها » ، وذلك بطبيعة الحال قبل إلغاء المؤسسات العامة في عام ١٩٧٥ .

راجع Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 3e éd. p. 431.

وراجع على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٦ ديسمبر عام ١٩٥٠ .

يؤدي أحيانا الى التباس امر نظامها القانوني . ولزيد من الايضاح نعرض لهذه الفكرة في كل من فرنسا ومصر والكويت .

١ - في فرنسا :

كان الاصل في فرنسا ان المؤسسة العامة هي صورة الشخص المعنوي العام في نظام اللامركزية المرفقية ، في مقابلة المحافظة او المدينة كصورة للشخص المعنوي العام في نظام اللامركزية المحلية او الاقليمية . وكانت المؤسسات العامة في البداية كلها ادارية متجانسة تخضع لاحكام عامة موحدة . ثم تعددت أنواع المؤسسات العامة شيئا فشيئا (٣٥) ، بصورة أفقدتها مفهومها الدقيق . ونشأت أشخاص عامة مرفقية رفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف لها بصفة المؤسسة العامة ، كما أطلق اصطلاح المؤسسة العامة على بعض الاشخاص المعنوية العامة التي تدير مشروعات عامة لا تتوافر لها صفة المرفق العام (٣٦) . وبذلك أصبح تعريف المؤسسات العامة بأنها الاشخاص المرفقية تعريفا غير جامع ولا مانع . فهو غير جامع لان القضاء الاداري رفض الاعتراف لبعض الاشخاص المرفقية بصفة المؤسسة العامة ، وبذلك لا تدخل هذه الاشخاص في اطار التعريف . وهو غير مانع لانه ينطبق على بعض الاشخاص العامة التي لا تدير مرافق عامة .

وقد دمع تبين أنواع المؤسسات العامة واختلاف أنظمتها القانونية كثيرا من الفقهاء الى التساؤل عما اذا كان تعبير المؤسسة العامة لا يزال يعني طائفة قانونية معينة ، أم أنه أصبح خاويا من كل معنى محدد . وأيا كان الامر فان أهم أنواع المؤسسات العامة هي المؤسسات العامة الادارية ، ومن أمثلتها الجامعات ومكاتب المساعدات الاجتماعية . وتخضع لاحكام القانون الاداري واختصاص القضاء الاداري . والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية كمرافق توزيع الماء والكهرباء التي تخضع كقاعدة عامة لاحكام القانون الخاص وقضاء المحاكم العادية .

(٣٥) ويدخل في اختصاص البرلمان الفرنسي - طبقا لنص المادة ٣٤ من دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ - خلق أنواع أو طوائف جديدة من المؤسسات العامة . وليس للسلطة التنفيذية سوى خلق مؤسسات جديدة في اطار الانواع القائمة من قبل . وذلك كانشاء جامعة أو غرفة تجارية أو بنك من البنوك .

(٣٦) ريفيرو : المرجع السابق - ص ١٢ و ١٣ .

وتدخل المؤسسات العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) ضمن طائفة قانونية يطلق عليها في فرنسا الان المشروعات العامة Les entreprises Publiques. وتضم هذه الطائفة الى جانب المشروعات التي تدير مرافق عامة كتوزيع الماء والكهرباء : تلك التي لا تعتبر من المرافق العامة كمشروع رينو Régie Renault وشركات الدولة (٣٧) ، وهذه المشروعات رغم تباين نظمها القانونية تجمعها مجموعة من الخصائص المشتركة بقدر يسمح بضمها معا تحت لواء تسمية واحدة ونظام قانوني مشترك . ومعظم هذه المشروعات العامة نتج عن التأميم ، وبعضها خلقتة الدولة مباشرة . وتخضع المشروعات العامة كمبدأ عام لاحكام القانون الخاص ، ويعتبر عمالها اجراء يخضعون لقانون العمل وتعد اموالها من الاموال الخاصة ، باستثناء ما ينطبق عليه تعريف المال العام . وللمشروع على امواله كافة الحقوق التي تتمتع بها الشركة الخاصة على اموالها بما في ذلك حق التصرف ، مع التزام واحد هو عدم انتاص قيمتها الاجمالية . وذلك بصرف النظر عن ملكية المشروع لهذه الاموال او ملكية الدولة لها . ويتمتع المشروع العام ببعض امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية للمنفعة العامة والتنفيذ الجبري والاعفاء من الخضوع لنظام الافلاس . وتتولى الادارة تعيين مديري المشروعات وتفرض عليها نوعا من الرقابة الادارية والمالية . كما تحتفظ أحيانا بسلطة اتخاذ القرارات المتعلقة ببعض شئون المشروع الجوهرية .

وقد أصبح موضوع المؤسسات العامة وعلاقتها بالمشروعات العامة من أكثر الموضوعات بالغة التعقيد في فرنسا . وساهمت في تعقيد الرغبة في تطويع الاحداث الجديدة مع الطرق والقواعد القديمة . فضلا عن ان التشريعات كانت تضيف على ما يستحدث من وحدث مستقلة هذا الاسم او ذلك دون دراسة كافية او عناية شافية بالمضمون . ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين علجا لهذا الموقف وجوب قصر اصطلاح المؤسسة العامة على المؤسسات العامة التقليدية الخاضعة بصفة اصلية لاحكام القانون الاداري . وذلك الى جانب تنمية استقلال طائفة المشروعات العامة ، وتحديد فكرة التاجر العام (٣٨) .

(٣٧) راجع : ديلوبادير - المرجع السابق - ١٩٧٢ - الجزء الاول - ص ٦٢٢ .

(٣٨) جان ريفيرو : المرجع السابق - ص ٤٢٨ .

٢ - في مصر :

كان أول قانون للأشخاص المرفقية في مصر هو قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الذي قنن ما استقر عليه الفقه والقضاء من أحكام عامة تخضع لها المؤسسات العامة بكافة أنواعها . ثم أصدر المشرع القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ أيضا ليحكم نوعين من المؤسسات العامة هما المؤسسات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة التعاونية ، مع الرجوع بشأنهما فيما لم يرد فيه نص للأحكام العامة الواردة في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ . وكان اصطلاح مؤسسة عامة واصطلاح هيئة عامة في ذلك الوقت يستعملان كمترادفين (٣٩) ، الى أن تدخل المشرع ليفرق في اطار الاشخاص المرفقية او المصلحية بين المؤسسات العامة والهيئات العامة على نحو معين . فأصدر قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذي لا يزال مطبقا حتى الان . ثم ألغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ليحل محله قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ثم قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذي لم يزل ساري المفعول جزئيا حتى الان رغم الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

ويستفاد من المذكرة الايضاحية لقانون المؤسسات العامة السابق رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ أن معيار التفرقة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة كان يقوم أساسا على طبيعة النشاط الذي يتولاه الشخص المرفقي ، فالمؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا . أما الهيئة العامة فتقوم بخدمة عامة من الخدمات التي كانت تقوم بها الدولة ورؤى أن يعهد بها الى هيئة مستقلة تحقيقا للمرونة في الادارة . والهيئة العامة بهذا المعنى

(٣٩) وقد استخدمت بعض القوانين الاصطلاحين معا للتعبير عن نفس الشخص المعنوي . فالمادة الاولى من القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ تنص على أن « تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشئون البترول ، وتعتبر من المؤسسات العامة » . والمادة الاولى من القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ تقضي بأن « تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات ، وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المائي » . راجع في ذلك :

الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري - ١٩٧٥ - ص ٢٩٥ .

هي في الحقيقة مؤسسة عامة ادارية بالمقارنة بالمؤسسات العامة الاقتصادية التي احتفظ لها المشرع قبل الغائها بتسمية المؤسسة العامة .

٢ - في الكويت :

نصت المادة ١٢٢ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن « ينظم القانون المؤسسات العامة . . بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها » . ويوجد بالكويت عدد من الاشخاص المرفقية ذات الشخصية المعنوية والميزانية المستقلة . وهذه الاشخاص المرفقية متنوعة ، فمنها الاشخاص المرفقية الادارية كالهيئة العامة لمنطقة الشعيبة الصناعية التي عهد اليها مرسوم ١٤ مايو سنة ١٩٦٤ « بتنسيق المنافع العامة والخدمات الصناعية المختلفة في منطقة الشعيبة الصناعية ووضع الخطط لتنميتها وتطويرها ، وكذلك خطط المنشآت العامة والخاصة » . وقد تحولت هذه الهيئة الى ادارة عامة بمرسوم ١٦ مارس عام ١٩٧٠ ، ومنها الاشخاص المرفقية الاقتصادية كمؤسسة الخطوط الجوية الكويتية طبقا للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٥ ، والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية الذي اقيم بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦١ لد البلاد العربية بالقروض اللازمة لتنفيذ برامج التنمية فيها .

غير أنه لا يوجد بالكويت نظام قانوني موحد يحكم الاشخاص المرفقية ، بل ان انظمتها تختلف من شخص لآخر حسب القانون أو القرار الصادر بتنظيمه (٤٠) . ويبدو أن القانون الكويتي قد ساير القانون المصري في التفرقة بين الهيئة العامة وهي الشخص المرفقي الاداري ، والمؤسسة العامة وهي الشخص المرفقي الاقتصادي . هذه التفرقة التي لم يعد لها محل في مصر بعد الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ .

ويوجد بالكويت فضلا عن الاشخاص المرفقية ما يسميه المشرع « الهيئات المستقلة » أو الادارات المستقلة ، وهي ليست أشخاصا مرفقية لان القانون لم يعترف لها بالشخصية المعنوية أو يخصص لها ميزانية مستقلة ، وكل ما في الامر أن هذه الجهات تتمتع بقدر من الاستقلال في مباشرة شئونها متحررة الى

(٤٠) راجع في ذلك : الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي - ١٩٦٩ - ص ١٧٥ .

حد ملموس من قيود السلطة الرئاسية للجهة التي تتبعها . ومن هذه الجهات ديوان الموظفين وديوان المحاسبة ومجلس التخطيط وإدارة نزع الملكية . ونرى أنه من الأجدر الاعتراف لهذه الهيئات المستقلة بالشخصية المعنوية حتى تتمكن من تحقيق أهدافها بصورة أفضل ، واتفقا مع منطق الاستقلال الذي تتمتع به ، ومع تسمية الهيئة المستقلة التي تطلق عليها أحيانا . وفي حالة عدم اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية فمن الأفضل منعا للبس أو الخلط البعد عن التسميات المعروفة التي أصبحت مرتبطة بمفهوم الأشخاص المرفقية .

الشخصية الاعتبارية للبنك المركزي :

تكاد تتفق الأنظمة القانونية في مختلف بلدان العالم على منح بنوكها المركزية قدرا مناسباً من الاستقلال يسمح لها بحسن أداء وظائفها الهامة ، خاصة وأنها تقدم النصح والمشورة المالية للحكومات نفسها ، ويتم ذلك عادة عن طريق الاعتراف لهذه البنوك بالشخصية الاعتبارية العامة .

وفي فرنسا تنص المادة الأولى من قانون ٣ يناير عام ١٩٧٣ على أن « بنك فرنسا » (أي البنك المركزي) هو المنظمة التي تأخذ عن الدولة مهمة الرقابة على النقد والائتمان في حدود السياسة الاقتصادية والمالية للامة . وبهذه الصفة يراقب بنك فرنسا حسن تشغيل النظام المصرفي . ورأس ماله مملوك للدولة » (٤١) . ويعتبر البنك المركزي الفرنسي مؤسسة عامة (٤٢)

(٤١) ونصها بالفرنسية :

“La Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire. Le capital de la Banque de France appartient à l'Etat”.

راجع : R. Rodière et J.L. Rives-Lange, Droit bancaire, Précis Dalloz, 1973 p. 48 et suivi.

(٤٢) راجع :

L. Trotabas et J.M. Cotteret, Finances publiques, Précis Dalloz, 1970 p. 150.

ويتمتع بقدر كاف من الاستقلال ، حتى أن محافظ البنك ينتقد سياسة الحكومة المالية بل ويرفض عند اللزوم اعطاءها القروض المطلوبة الا بشروط معينة (٤٣) .

وفي الكويت انشئ البنك المركزي بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ الذي اعتبره مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تتبع وزير المالية والنفط . وله ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري . ويعتبر تاجرا في علاقاته مع الغير ، وتجرى عملياته وتنظيم حساباته وفقا للقواعد التجارية والمصرفية . ولمجلس ادارته — بعد موافقة وزير المالية والنفط — أن يضع النظم والاحكام المتعلقة بشئون البنك الادارية والمالية بما في ذلك شئون الموظفين والمحاسبة دون التقيد بالنظم الحكومية (٤٤) .

وفي مصر اقتضت المادة الاولى من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ على النص على أن « البنك المركزي شخصية اعتبارية عامة مستقلة . . » . وذلك دون تحديد لنوعية هذه الشخصية الاعتبارية او وصفها بأنها هيئة عامة ، وهي الصورة الوحيدة الباقية في مصر للأشخاص الاعتبارية الرفقية بعد الغاء المؤسسات العامة عام ١٩٧٥ . وقد كانت المادة الاولى من القرار الجمهوري بالقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ بشأن البنك المركزي المصري والبنك الاهلي المصري تنص على نوعية هذه الشخصية الاعتبارية العامة بقولها « تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى البنك المركزي

حيث يقول المؤلف أن بنك فرنسا مؤسسة عامة او شبه عامة للدولة ، ذات صفة صناعية او تجارية . وقد انشئ هذا البنك عام ١٨٠٠ في شكل شركة مساهمة ، اي مؤسسة خاصة ، وابتداء من عام ١٨٤٨ أصبح يدير مرفق اصدار النقود . ثم تولت الدولة تعيين محافظ البنك واخيرا تم تأميمه بقانون الثاني من ديسمبر عام ١٩٤٥ .

(٤٣) راجع :

P. M. Gaudemet, Précis de Finances publiques, 1970, p. 424.

وانظر في معنى فكرة استقلال المؤسسة العامة :

S. Parreron, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, 1968, p. 23.

(٤٤) راجع : الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي — ١٩٦٩ — ص ١٧٢ و ١٧٤ .

المصري « (٤٥) .

البنك المركزي المصري هيئة عامة :

عندما صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن إلغاء المؤسسات العامة قضت المادة السابعة منه بأن تستمر المؤسسات العامة التي تمارس بذاتها النشاط — والتي يصدر بتحديددها قرار من رئيس مجلس الوزراء — في ممارسة نشاطها واختصاصاتها بالنسبة للوحدات التابعة لها ، وذلك لمدة لا تتجاوز ستة شهور ، يتم خلالها بقرار من الوزير المختص تحويلها الى شركة

(٤٥) وتنص اغلب القوانين العربية على اعتبار بنوكها المركزية مؤسسات عامة ، فينص القانون الاردني رقم ٢٢ لسنة ١٩٧١ في مادته الثالثة على ان « يتمتع البنك المركزي بشخصية اعتبارية مستقلة ويستمر وجوده كمؤسسة عامة ... » وينص القانون الاساسي لبنك المغرب الصادر عام ١٩٥٩ في مادته الاولى على انه « اعتبارا من اول يوليو ١٩٥٩ تنشأ مؤسسة عامة باسم بنك المغرب يكون لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي » . ويقضي نظام النقد الاساسي واحداث مصرف سورية المركزي الصادر عام ١٩٥٢ في المادة ٦١ منه على ان « مصرف سوريا مؤسسة عامة مستقلة تعمل تحت رقابة الدولة وبضماناتها وفي حدود التوجيهات العامة التي تصدر اليه من مجلس الوزراء . » وتقضي المادة الاولى من قانون البنك المركزي الجزائري بان « البنك المركزي الجزائري ... مؤسسة وطنية لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي . » ويسمى البنك المركزي بالسعودية مؤسسة النقد العربي السعودي » . وتنص المادة ١٣ من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٨ بشأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية بان « تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى بنك الكويت المركزي » . اما قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩ فينص في المادة الرابعة منه على ان « يؤسس بموجب احكام هذا القانون بنك يعرف باسم بنك السودان ، ويكون هيئة قائمة بذاتها لها شخصية اعتبارية ... » وتقتصر قوانين بعض البلاد العربية على النص على ان لبنكها المركزي شخصية اعتبارية دون وصفها بانها مؤسسة عامة أو هيئة عامة ، مع ملاحظة ان كلنا الصفتين تكاد تعتبر من المترادفات في كافة البلاد العربية ولا تتصل بترك التفرقة التي كانت قائمة في مصر بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة قبل إلغاء هذه الأخيرة . ومن القوانين التي اكتفت بذكر الشخصية الاعتبارية قانون البنك المركزي العراقي رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٦ (المادة العاشرة) وقانون البنوك الليبي رقم ٣ لسنة ١٩٦٣ (المادة الاولى) . وقانون النقد والتسليف اللبناني لسنة ١٩٦٣ (المادة الثالثة عشرة) .

— راجع مجموعة قوانين المصارف والائتمان في الدول العربية ، التي اصدرها مركز الوثائق الادارية بالبنظمة العربية للعلوم الادارية في يوليو عام ١٩٧٢ .

عامة أو ادماج نشاطها في شركة قائمة ، اذا لم يصدر بشأنها تشريع خاص أو قرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير بانشاء هيئة عامة تحل محلها أو بأيلولة اختصاصها الى جهة أخرى .

ومن المؤسسات العامة التي تحولت — في راينا — الى هيئات عامة البنك المركزي المصري . فقد اعتبره القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ شخصا معنويا عاما ، دون تحديد أو تكييف رغم ما يترتب على ذلك من مشاكل عانت منها فرنسا من قبل ، خاصة فيما يتعلق بالقانون واجب التطبيق في حالة سكوت قانون البنك . ومهمة البنك المركزي في قانونه هي القيام بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والاشراف على تنفيذها ، فضلا عن مزاوله العمليات المصرفية للحكومة والاشخاص الاعتبارية العامة ، والتحويل الداخلي والخارجي وعمليات الائتمان مع البنوك . ونحن نرجح من استعراضنا للنصوص تكييف البنك المركزي بأنه هيئة عامة . وليس ثم داع للخوف من ذلك وانكار صفة الهيئة العامة عن البنك المركزي والقول بأنه شخص معنوي مرفقي من نوع خاص . لان مثل هذا الادعاء لا فائدة من ورائه ، ولا يحتمه موقف المشرع السلبي في عدم النص على اعتباره هيئة عامة اكتفاء بوصفه بأنه شخصية اعتبارية عامة مستقلة ، فضلا عن أن اعتبار البنك المركزي هيئة عامة لا يتعارض مع طبيعة نشاطه بل يفيد في سد الثغرات التي قد توجد بقانونه ، كما سنوضح فيما يلي باستعراض موقف قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ من أهم متعلقات الشخص المعنوي العام .

تعتبر الهيئة العامة طبقا لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ شخصا معنويا عاما أو شخصا اداريا يتمتع بالشخصية المعنوية مع ما يترتب على ذلك من آثار :

١ — فلهيئة ميزانية خاصة ، وان كانت ملحقه بميزانية الدولة وتجري عليها أحكامها وتحمل الدولة عجزها كما يؤول لميزانية الدولة ما قد تحققه من ارباح (المادة ١٥) . وتعتبر أموال الهيئة العامة أموالا عامة ، ما لم ينص على خلاف ذلك في القرار الصادر بانشاء الهيئة (المادة ١٤) . وليس في ذلك ما يتعارض مع قانون البنك المركزي . بل على العكس فقد جاءت نصوصه متوافقة مع نصوص قانون الهيئات العامة . فنصت المادة ٢٣ من قانون البنك على أن « يؤول صافي ارباح هذه البنوك (البنك المركزي وبنوك القطاع العام) الى الخزانة العامة للدولة ... » كما قضت المادة الرابعة من قانون

البنك المركزي المصري على أن « تعتبر أموال البنك أموالاً خاصة » ، وهو ما سمح به قانون الهيئات العامة .

٢ - تتمتع الهيئة بقدر من اختصاصات أو امتيازات السلطة العامة يحدد في القرار الجمهوري الصادر بإنشائها طبقاً لنص المادة الثانية من القانون المذكور وللهيئة إصدار القرارات الإدارية لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله في حدود أحكام القانون والقرار الجمهوري الصادر بإنشائها (المادة ٤) . وقد نص قانون البنك المركزي في المادة السابعة منه على الامتيازات التي يتمتع بها البنك في قيامه بوظائفه وأهمها سلطة إصدار القرارات اللائحية والفردية لتحقيق الأغراض التي يقوم على تنفيذها .

٣ - يعتبر موظفو الهيئات العامة من الموظفين العموميين وتسري عليهم أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص (مادة ١٣) وقد ورد بشأن موظفي البنك المركزي نص خاص ، حيث قضت المادة السابعة من قانون البنك أن يتولى مجلس إدارة البنك إصدار اللوائح المتعلقة بنظم العاملين فيه دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها بقوانين موظفي الدولة أو القطاع العام . وحيث أن البنك المركزي شخّص اعتباري عام فإن موظفيه يعتبرون موظفين عموميين رغم تمتعهم بنظام قانوني خاص .

٤ - للهيئة العامة أن تتعاقد وتجري جميع التصرفات والاعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله (المادة الثالثة) . وللبنك المركزي طبقاً لقانونه إبرام كافة التصرفات الرامية الى تحقيق أهدافه . ولإقامة التوافق بين طبيعة نشاط البنك المركزي وأساليب إدارته قضت المادة الخامسة من قانون البنك بأن « يتبع البنك أساليب الإدارة ونفقا لما يجري عليه العمل في المنشآت المصرفية دون التقيد بالنظم والقواعد الإدارية والمالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في الحكومة والقطاع العام » .

٥ - أما بخصوص الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية فيوجد بعض التشابه بين القواعد التي أوردها قانون الهيئات العامة وتلك التي جاءت بقانون البنك المركزي . غير أن المشرع تلافى في هذه الأخيرة ما وجه الى الأولى من انتقادات (٤٦) فصدرت أكثر توافقاً مع نظام

(٤٦) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري - ١٩٧٥ - ص ٤١٢ .

الوصاية الادارية الصحيح . وليس في ذلك خروج على قانون الهيئات العامة الذي قضى في مواضع متعددة منه ألا تسري قواعده الا في الحالات التي لا يوجد فيها نص مخالف في القانون أو القرار الجمهوري الصادر بانشاء كل هيئة على حدة .

أما مواضع التشابه بين قانون الهيئات العامة وقانون البنك المركزي فيما يتعلق بالوصاية الادارية فأهمها ما يلي :

— خضوع جميع قرارات مجلس ادارة الهيئة العامة لتصديق أو اعتماد السلطة المركزية طبقا لنص المادة الحادية عشرة من قانون الهيئات العامة .
فينص قانون البنك المركزي هو الآخر على خضوع قراراته لاعتماد السلطة المركزية الا ما استثنى بنص المادة ٢١ من هذا القانون (٤٧) .

— تشكيل مجلس ادارة الهيئة العامة بواسطة السلطة المركزية في القرار الصادر بانشائها طبقا للمادة السادسة من قانون الهيئات العامة . وهو نفس ما جاء بالمادة السادسة من قانون البنك المركزي كتطبيق مباشر لما نص عليه قانون الهيئات العامة .

غير أن قانون البنك المركزي قد خالف قانون الهيئات العامة متجها نحو نظام الوصاية الادارية الصحيح في المواضع التالية :

— عدم استخدام قانون البنك المركزي في تعبيره عن فكرة الوصاية الادارية لكلمات « التوجيه والاشراف والرقابة » التي وردت بالمادة الخامسة من قانون الهيئات العامة ، نظرا لعدم دقتها ورداءة صياغتها وامكان التوسع في تفسيرها بحيث تجاوز المفهوم الحقيقي لنظام الوصاية الادارية وتقترب من

(٤٧) تنص المادة ٢٧ من قانون البنك المركزي الكويتي على انه « لمثل وزارة المالية بمجلس الادارة ان يطلب وقف اي قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية لعرضه على وزير المالية ، فاذا لم يبت وزير المالية في الامر خلال سبعة ايام من تاريخ الوقف اصبح القرار المذكور نافذا » .

فكرة السلطة الرئاسية (٤٨) . مع ملاحظة أن قانون المؤسسات العامة الملقى رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ — الذي كان البنك المركزي يخضع له باعتباره مؤسسة عامة في ظل قانونه السابق — كان يجيز في المادة الثامنة عشرة منه للوزير أن يعدل قرارات المؤسسات العامة قبل الغائها عام ١٩٧٥ ، رغم ما في ذلك من مخالفة صارخة لاحكام الوصاية الادارية في نظام اللامركزية الادارية السليم .

— نص قانون الهيئات العامة على وجوب اعتماد ميزانية الهيئة العامة بقرار من السلطة المركزية ، في حين نصت المادة ٢٣ من قانون البنك المركزي على أن « يختص مجلس ادارة البنك المركزي باعتماد الموازنات التخطيطية للبنك المركزي وبنوك القطاع العام ، ويكون قراره في هذا الشأن نهائيا » . ويرجع موقف المشروع في ذلك الى الاعتراف بما لدى البنك المركزي من خبرة ودراية بالشئون المالية والاقتصادية ومسائل اعداد الموازنات ، هذه الخبرة التي جعلت القانون يشركه في اعداد الموازنة العامة للدولة ذاتها طبقا لنص الفقرة (ز) من المادة السابعة من قانون البنك المركزي .

خاتمة

البنك المركزي هو مصرف الدولة الذي يتولى اصدار عملتها ، والاشراف على سلامة نظامها النقدي والائتماني ، وتقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية لحكومتها .

ونظرا لاهمية البنك المركزي الناشئة عن خطورة وظائفه ، فإن نظامه القانوني يجب أن يكون على درجة من الكمال تتناسب مع هذه الاهمية ، كما أن مركزه القانوني يجب أن يكون على درجة من الوضوح تسمح بمعرفة طبيعته

(٤٨) يرى بعض الفقهاء تفسير هذا النص على ان المقصود منه هو الوصاية الادارية كما هي معروفة في نظام اللامركزية الادارية السليم فحسب ، مع الاعتراف بان الصياغة غير موفقة . وهو اتجاه محمود يحاول عن طريق التفسير معالجة هفوات المشرع وتجاوزاته .

راجع : الدكتور سليمان محمد الطباوي : الوجيز في القانون الاداري — ١٩٧٣ — ص ٣٥٧ . وحيدا لو تدارك المشرع ذلك وعدل من نصوص قانون الهيئات العامة المتصلة بالوصاية الادارية لتتوافق مع القواعد الصحيحة لهذا النظام ، بما يحقق للهيئات العامة القدر المناسب من الاستقلال والحرية في اداء المهام التي يضطلع بها .

وادخاله من حيث تكييفه كشخص اعتباري عام ضمن طائفة قانونية معروفة حتى يمكن الرجوع الى القواعد القانونية التي تحكم هذه الطائفة لسد الثغرات التي قد توجد في القانون الذي يحكمه ، ايا كانت الدقة التي توخاها المشرع في اعداده .

لذلك فان موقف المشرع الذي اقتصر في المادة الاولى من قانون البنك المركزي المصري على النص على أنه « شخصية اعتبارية عامة مستقلة » دون تكييف لهذه الشخصية هو في الحقيقة موقف منتقد . ولعل الدافع اليه هو الاعتقاد بأن البنك المركزي يعتبر مرفقا اقتصاديا ، وأن الاشخاص المرفقية ذات الطابع الاقتصادي وهي المؤسسات العامة قد الغيت عام ١٩٧٥ ، ولم يبق غير الهيئات العامة ، وهي في الاصل اشخاص مرفقية ذات طابع اداري . غير أن الباحث يستطيع أن يتبين بغير مشقة أن التفرقة التي اقيمت بين المؤسسات العامة والهيئات العامة بالتانوين رقم ٦٠ ورقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ لم تكن في حقيقة الامر تفرقة دقيقة التطبيق ، وقد خولفت في العمل فوجدت هيئات عامة تمارس نشاطا اقتصاديا ، كالهيئة العامة للنقل البري ، فضلا عن أن احكام القانونين كانت على درجة كبيرة من التشابه .

ولا نجد داعيا للقول بأن البنك المركزي المصري يعتبر شخصا مرفقيا من نوع خاص ، بل ولا لخلق أنواع متعددة من الاشخاص المرفقية كما كان الحال في مصر قبل الغاء المؤسسات العامة . وذلك لأن قانونا واحدا — كقانون الهيئات العامة — يكفي لحكم كافة أنواع الاشخاص المرفقية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين أو القرارات التي تحكم كل هيئة من هذه الهيئات والتي تتضمن من القواعد ما يتفق وطبيعتها . ونعتقد أن قانون الهيئات العامة يمكن أن يقوم بهذا الدور . ونوصي بأن تعدل بعض احكامه حتى تصبح أكثر دقة في الصياغة وأكثر اتفاما مع احكام اللامركزية المرفقية الصحيحة .

أما عن موقف القوانين العربية في ذلك فقد نصت أغلبها على اعتبار بنوكها المركزية مؤسسات عامة . وهو اتجاه أفضل ، لولا عدم وجود قوانين تتضمن نظاما عاما تحكم المؤسسات العامة في هذه البلاد ، حتى يمكن الرجوع اليها عند افتتار النص أو للاسترشاد في التفسير .

غير أنه تبقى مع ذلك احكام المرافق العامة الاقتصادية التي يجب الاستناد اليها عند الحاجة ، باعتبار البنك المركزي مرفقا عاما اقتصاديا تسرى عليه ما تحكم هذه المرافق من مبادئ واحكام .

تعلیمات



